



221
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON

**PERSPECTIVAS JURIDICAS DE DEMOCRATIZACION
POLITICA EN EL GOBIERNO DEL
DISTRITO FEDERAL**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CUAUHTEMOC LENIN JIMENEZ MORALES**

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX.

SEPTIEMBRE 1995

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradezco a mi Patria, la generosa oportunidad de haber recibido una formación educativa desde el nivel básico hasta el universitario en forma gratuita. Con particular afecto y orgullo, quedo en deuda permanente con nuestra máxima casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México.

Para mi madre y hermana, núcleo familiar que siempre apoyó mi formación educativa.

A María.

Con mi más sincero agradecimiento para todos y cada uno de mis maestros de la E.N.H.P. "ARAGÓN"; con particular afecto a los Licenciados Oscar Sámano Piña, quien me impulsó al inicio de la licenciatura y a Manuel Morales Muñoz, por su desinteresado e invaluable apoyo para concluir con este trabajo de tesis.

FALLA DE ORIGEN

INDICE

"PERSPECTIVAS JURIDICAS DE DEMOCRATIZACION POLITICA EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL".

	PAG.	
INTRODUCCION		1
CAPITULO 1. BREVE HISTORIA SOBRE LOS MODOS DE GOBIERNO EN EL DISTRITO FEDERAL.		6
1.1. <i>Tenochtitlán</i> , capital del territorio azteca.		6
1.2. Muy noble, insignie e imperial Ciudad de México, capital del Virreinato de la Nueva España.		20
1.3. La ciudad de México como asiento del Distrito Federal, capital de la República Mexicana.		31
1.3.1. Entre los años 1821 y 1824.		31
1.3.2. Entre los años 1824 y 1927.		33
1.3.3. Durante 1928.		44
1.3.4. De 1929 a 1994.		48
CAPITULO 2. EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DESDE 1995.		59
2.1. <i>Bases Constitucionales.</i>		59
2.2. <i>Naturaleza Jurídica.</i>		63
2.3. <i>Jefatura del Distrito Federal.</i>		68
2.3.1. <i>Tipo de Organización.</i>		70
2.3.2. <i>Organización y Competencia.</i>		72
2.3.3. <i>Régimen Financiero.</i>		113
2.3.4. <i>Régimen Patrimonial.</i>		125
2.4. <i>Asamblea de Representantes.</i>		128
2.4.1. <i>Conformación.</i>		128
2.4.2. <i>Organización y Competencia.</i>		131
2.5. <i>Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.</i>		138
2.5.1. <i>Integración.</i>		138
2.5.2. <i>Organización y Competencia.</i>		143
2.6. <i>Problemática del D.F.</i>		151
2.6.1. <i>Infraestructura.</i>		152
2.6.2. <i>Servicios.</i>		181
CAPITULO 3. DEMOCRATIZACION JURIDICO POLITICA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.		194
3.1. <i>Régimen administrativo, cauces institucionales y acción ciudadana para el Distrito Federal.</i>		195
3.1.1. <i>Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.</i>		196
3.1.2. <i>Procuraduría Social.</i>		200
3.1.3. <i>Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.</i>		203
3.2. <i>Propuestas jurídicas para democratizar el gobierno del Distrito Federal</i>		209
3.2.1. <i>Normatividad Administrativa.</i>		210
3.2.2. <i>Facultades Legislativas.</i>		215
3.2.3. <i>Procuración e Impartición de Justicia.</i>		219
3.2.4. <i>Corresponsabilidad Ciudadana.</i>		221
CONCLUSIONES.		223
BIBLIOGRAFIA.		229

FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCION

Los momentos actuales están caracterizados por la inestabilidad política, la casi inexistencia de un Estado de Derecho y un mayor reclamo de participación política de la ciudadanía.

En México, la democracia es asignatura pendiente y el sistema jurídico ya se rezagó respecto a las inquietudes ciudadanas; si el sistema aún se sostiene, es más por la inercia y por la falta de un liderazgo que capitalice el descontento social, que por los aciertos de los usos y costumbres que conforman el peculiar "estado de chueco" mexicano, como diría Gabriel Zaid.

En qué momento se originó la fractura del sistema, hasta la fecha no está claro, empero, si las huelgas obreras de finales de los cincuenta, o la rebelión estudiantil de los sesentas son marcadas referencias, no hay duda que después del sismo de 1985 el deterioro de la imagen gubernamental se aceleró. Las movilizaciones ciudadanas y su concreción ulterior en las llamadas organizaciones no gubernamentales y las reñidas elecciones de 1988, obligaron a una revisión presurosa de la legislación que regulaba la participación política de los mexicanos. La oposición clamó por una mayor presencia y participación en el poder legislativo y desde ahí se planteó el ensanchamiento de su actividad a través del gobierno de la capital federal, fue hasta entonces que se "descubrió" la inexistencia de derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, suceso que se venía dando por ley desde 1929.

Si a la ausencia formal de derechos, agregamos el carácter autócrata del sistema presidencialista y la inexistencia de una educación política para los futuros mexicanos, se podrá explicar en mejor forma la abulia política de los ciudadanos, su desdén y desconfianza por la cosa pública y la simulación como actitud asumida ante las normas jurídicas.

Corría el año de 1986 y los medios informativos contribuían en forma abierta a perpetuar la perniciosa regla no escrita del "tapadismo", por medio de la cual un gran elector (Presidente de la República en turno) designaba a su sucesor, de entre sus colaboradores más cercanos, en la persona del candidato a la primera magistratura del país por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Sólo que en esta ocasión, un grupo encabezado por Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas cuestionaban severamente a su propio partido y le manifestaban al licenciado De la Madrid, cabeza indiscutible del PRI, que el proceso de sucesión no debía ser en base a una decisión presidencial, sino tomando en cuenta la voluntad de su militancia. Por primera vez, desde 1929, el sistema era objeto de un examen severo y este no procedía de la oposición, lo cual era más significativo porque tenía directa referencia en los trágicos acontecimientos ocurridos en septiembre de 1985, que dejaron al desnudo la inoperancia de las autoridades y lo frágil y cuestionable que puede ser su figura cuando se carece de vocación y de legitimidad, ante las carencias y urgencias sociales más ingentes.

La respuesta del Ejecutivo Federal ante los sismos fue torpe e insensible, pero ante los reclamos de democracia hacia el interior del sistema fue aún peor, pues orilló a los disidentes a abandonar al PRI cuando se simuló una lucha entre precandidatos afines y luego encaró los más controvertidos comicios electorales de que se tenga memoria.

En este contexto, el jueves 13 de noviembre de 1986, el entonces Secretario de Gobernación compareció ante el pleno de la Cámara de Diputados para explicar la iniciativa de un nuevo Código Federal Electoral; ducho como pocos, Bartlett presentó y defendió el proyecto de ley en una larga pasarela política que culminó con

cuestionamientos candentes de los legisladores de oposición y para casi todos tuvo, muy en su estilo, una respuesta contundente e inequívoca de quien ejerce el poder, salvó para una inquietante pregunta hecha por el Sr. Alejandro Gazcón Mercado, Secretario General del Partido de la Revolución Socialista que había obtenido una curul por parte del Partido Mexicano de los Trabajadores, y que alcanzó a expresar lo siguiente: ¿Cree usted que el pueblo mexicano esté preparado para la democracia?, a lo que el ocupante del Palacio de Cobián sólo expresó su bien conocida y maliciosa sonrisa que demostró sus innegables conocimientos históricos y dejó en evidencia la supina ignorancia de una buena cantidad de legisladores, invitados y miembros de la prensa presentes.

Pocos sabían que la misma pregunta hizo James Creelman al General Porfirio Díaz el 17 de febrero de 1908 y que dicha entrevista inquietó profundamente al país; huelga decir que lo de menos es saber qué respondió el dictador, lo importante es que esta interrogante aún cala hondo en la dirigencia política actual y en los estudiosos del tema. Para quienes tienen una formación jurídica les debe inquieta saber como empalmar las justas aspiraciones de un pueblo, sus inquietudes y el marco jurídico que las ha de regular.

Pero política y derecho se dan la mano y no se explican sin atenernos a la condición humana, a las peculiaridades históricas de cada pueblo y a las condiciones objetivas en que éste se desenvuelve. Como toda generalización, no se puede afirmar que todo pasado fue mejor o que lo nuestro es único, pero en cambio es dable sustentar que del pasado se extraen las mejores lecciones para vivir.

Si la Ciudad de México fue construida penosamente en un lago, con el esfuerzo decidido de una comunidad y que su engrandecimiento dependió del consenso y la aquiescencia de sus

moradores, no es dable suponer que esto pueda volver a funcionar, en lo básico, para poder contar con una ciudad más habitable.

Pero el sistema, ya se advirtió, es autocrático y sólo por sobrevivencia acepta los cambios, sobre todo si estos son sólo de forma; no obstante, el activismo social ha de forzar no sólo un cambio de conducta en los dirigentes, sino que lo más importante, en un futuro inmediato comenzarán a operar cambios de actitud de la sociedad en su conjunto y esto será lo que en forma razonable incida en la creación de un nuevo orden social.

En este penoso camino de experimentación social se dan bastantes yerros; pero más valen los excesos de la libertad y su ejercicio, que su ausencia; si hoy un grupo nimio es capaz de cortar la circulación vehicular para exigir el cumplimiento de algo justo o desmesurado y esto afecta al ciudadano común y corriente, a la larga ha de forzar la eficiencia de quienes están al frente de las instancias involucradas en un problema; a los que protestan, la misma comunidad los ha de obligar a calibrar el daño que le hacen a las personas y hasta al medio ambiente -que todos respiramos-, para que sus actos sean acordes con el respeto que nos debemos entre sí.

Los Estados policiacos que claman algunos terminan por revertírseles, de ahí la impostergable necesidad de regular en forma concisa y clara las relaciones sociales, tarea ingente del Derecho, pero en la cual están involucrados todos, porque ya no es posible clamar por más y mejores normas, si no se van a observar o no se van a asumir las consecuencias de su desacato; en suma, los habitantes del Distrito Federal tienen una tarea larga para construir un Estado de Derecho y en él, poder participar en forma activa para darse el gobierno que mejor les parezca, para crear bienestar y para distribuir con equidad lo que se produce en forma colectiva.

De esta forma, se presenta este trabajo como un acercamiento histórico y práctico de la problemática encarada por los habitantes del Distrito Federal; se proponen algunas alternativas de solución; pero sobre todo, se cuestiona la forma de gobierno actual que hace impensable un mejor desarrollo de esta ciudad.

No bastará un cambio radical en el sistema de gobierno de esta metrópoli, lo que realmente se pretende es que la sociedad se involucre en forma más decidida en su conducción y mejoramiento; para ello, este trabajo de investigación se apoya en varios textos y diversas referencias hemerográficas que dan cuenta del diario acontecer en esta urbe, con el propósito de precisar su problemática.

Se aportan experiencias y posibles soluciones, pero también numerosas inquietudes encauzadas en el ámbito de la materia que debe proporcionar certidumbre y seguridad social: el Derecho.

Vale la pena mirar el pasado, aprender y actuar como bien lo dice una frase esculpida en mármol a la entrada del Museo de Antropología de la Ciudad de México: "Mexicano, contéplate en el espejo de esta grandeza..."

Este pueblo merece un mejor gobierno y un auténtico Estado de Derecho.

CAPITULO I

Breve historia sobre los modos de gobierno del Distrito Federal

Este primer capítulo tiene como finalidad describir, en forma breve, el desarrollo de la Ciudad de México desde los comienzos humildes en un islote del Valle de México hasta el año de 1928.

El propósito es dar una panorámica histórica, que explique la importancia que ha tenido la Ciudad de México en el desarrollo nacional, la génesis de los actuales problemas urbanos y las formas de organización político - administrativas que se han experimentado en la conducción de la capital de la República Mexicana.

1.1 TENOCHTITLAN, CAPITAL DEL TERRITORIO AZTECA.

Precisar el origen del pueblo azteca ha sido una labor sumamente difícil; los investigadores han recurrido a documentos mexicas que, por lo general, engradecen y tergiversan su pasado, así como a escritos y crónicas posteriores a la conquista que en aras de compaginar una realidad ajena con el bagaje cultural europeo hacen aún más difícil el conocimiento histórico en torno al México precortesiano. Los restos materiales que sobrevivieron a la barbarie hispana no han aportado la suficiente información para conocer con precisión el lugar de origen -la mítica Aztlán-, las causas reales de la peregrinación y la ruta seguida por los aztecas hasta el Valle de México

Se puede inferir, de acuerdo con la generalidad de los investigadores, que el pueblo azteca emigró del noroeste hacia la zona lacustre donde hoy se encuentra ubicada la Ciudad de México; también, se puede precisar que este pueblo es una más de las agrupaciones prehispánicas derivadas de los grupos humanos que

pasaron de Asia a América a través del Estrecho de Bering y que en principio se asentaron en Aridoamérica.

Se trató de un pueblo seminómada que en el transcurso del tiempo hubo de trasladarse y afincarse en un legendario sitio llamado Aztlán.

Aztlán, en opinión de Wigberto Jiménez Moreno, fue un sitio del Occidente Mexicano; se trató de una isla lacustre localizada en Mesoamérica; la conclusión del citado autor y de otros estudiosos se basa en diversos restos materiales y numerosas crónicas que ubican al mítico lugar en esa zona; hasta la fecha, la discusión sobre el sitio exacto continúa.¹

En Aztlán la principal actividad económica fue la pesca y en menor medida la caza y la recolección; la organización social se basó en un clan conformado por diversos núcleos familiares, recayendo la conducción en patriarcas representativos de cada clan, cuyo poder se fue transfiriendo -al final de su estadía en la isla-, hacia un incipiente grupo sacerdotal.

En Aztlán debieron de haber fincado sus bases culturales que les permitirían convertirse en el grupo cultural más sobresaliente de Mesoamérica; es seguro que eran hábiles en el manejo de las armas, aunque en principio su uso fuese en el terreno de la caza; también, al ubicarlos como un grupo mesoamericano, es un hecho que tenían influencia tolteca.

Cuando Aztlán ya no les pudo proporcionar el sustento para un grupo humano en aumento, los aztecas tuvieron que abandonar la isla; fue así como se inició la peregrinación.

¹ Martínez Marín, Carlos. Peregrinación de los mexicanos. Torno IV de la Historia de México. México, Salvat, 1978. p.773.

El Códice Ramírez y el Boturini tienen serias contradicciones acerca de los lugares por donde pasan los mexicas, coinciden en que antes de su asentamiento definitivo se encendieron cuatro fuegos nuevos (periodos de 52 años) y que en todos los lugares en donde intentaron residir eran mal recibidos y peor tratados; durante la peregrinación fueron conducidos por sacerdotes, los que a su vez transportaban la figura del Dios Huitzilopochtli e interpretaban su voluntad. En Coatepec y en Chapultepec el Dios hizo la descripción del sitio en donde vivirían en forma definitiva los aztecas.²

El mito señala, que la futura urbe azteca se ubicaría en una zona lacustre, en ella habría un islote con un tunal, sobre el tunal un águila devorando una serpiente; al parecer, la profecía se cumplió sobre lo que hoy es el primer cuadro de la Ciudad de México.

Más objetivos e interpretando los sueños de los sacerdotes que conducían a los mexicas, debemos señalar que con el paso del tiempo y el recelo de los pueblos que los rechazaron durante la migración, el pueblo azteca fue adquiriendo solidez guerrera y cuando arribaron al Valle de México decidieron poner en juego toda su capacidad para afincarse en un lugar que les recordara su tierra original. Unas veces vencedores y otras veces vencidos, la tribu buscó un sitio de tal pobreza que no provocara los reclamos de las agrupaciones ribereñas: por consiguiente escogieron un islote que estaba en poder tecpaneca.

Las vicisitudes orillaron a los aztecas a ubicarse en una región que reúne, en apariencia, todos los defectos de una ciudad guerrera del período histórico en Mesoamérica. Hoy en día, se sabe que para la época de su máximo esplendor, Tenochtitlán cambió los patrones estratégicos de defensa, que más tarde se convirtieron en su tumba y

² Anónimo. Códice Ramírez. México. Innovación, 1979. p. 35 a 37.

que hoy son un verdadero dolor de cabeza para sus actuales habitantes.

Las constantes luchas hicieron del pueblo tenochca un grupo que contó con una notable cohesión en torno a sus dirigentes religioso-militares, tomaban decisiones oyendo el parecer de cada patriarca; los custodios de Huitzilopochtli empezaron a intentar constituir una clase dirigente, pero a fin de cuentas se imponía el mandato de los representantes de la tribu; todo lo anterior sucedió durante la peregrinación y en los inicios de México-Tenochtitlán, porque la población era pequeña y se podía manejar la situación de esa forma.

Los clanes aztecas recibieron el nombre de calpullis y al inicio de la peregrinación ya existían; los guardianes del ídolo se hacían llamar teomamaques; entre los representantes del calpulli y los teomamaques se tomaban decisiones, así de continuo hasta el ascenso del primer gobernante o tlatoani azteca.

Cuando se asentaron en el islote, la primera decisión que se tomó fue la creación de un templo en honor a su dios tribal; la edificación, a pesar de lo modesta, significó un esfuerzo extraordinario ya que los elementos para la construcción fueron adquiridos por medio del trueque y para ello fue necesario que la generalidad del pueblo obtuviera productos lacustres; finalmente, el templo fue levantado por un esfuerzo colectivo derivado de un compromiso religioso y de una evidente disciplina social.

Se dijo antes, que los aztecas se asentaron en territorio de los tepcanecas y aunque estos últimos no estuvieron muy de acuerdo, obligaron a los mexicas a ser un pueblo tributario.

El tributo es, según los códices, un impuesto que un pueblo paga a otro por hallarse sometido a los dominios del tributario; cada tribuyente paga dicha obligación con los productos que le señala el

poderoso de acuerdo con lo que la región y la actividad humana pueden proveer.³

Los aztecas pagaron tributo de tipo lacustre; dicha situación se prolongó durante el período de los tres primeros tlatoanis. Los antiguos clanes se asentaron, conforme se ganaba terreno al lago, en diferentes barrios o calpullis, los cuales contribuían al sostén de la nueva clase dirigente así como al mantenimiento y engrandecimiento de la ciudad, además de aportar el tributo mexica.

Los aztecas cobraron conciencia de que la forma tribal de gobierno ya no era funcional en su nueva tierra; a la muerte del sacerdote Tenoch deciden buscar un primer tlatoani, a la manera de los antiguos pueblos mesoamericanos. Según la Crónica Mexicáyotl, los dirigentes tenochcas se presentan ante el señor de Culhuacán para solicitar al príncipe Acamapichtli, el primero acepta y el segundo parte rumbo a Tenochtitlán como hijo de azteca y culhua, siendo -por medio de este último linaje-, heredero de la cultura tolteca.

Con Acamapichtli los aztecas intentaron la reunificación con un grupo disidente que se fue a Tlatelolco, pero estos últimos se negaron a la unidad; el primer tlatoani comenzó una serie de obras urbanísticas; los mexicas siguieron pagando un pesado tributo que entre otras cosas los obligaba a aliarse a los tecpanecas en tiempos de guerra, con lo cual su entrenamiento militar y su arrojo les fue creando una reputación en ese aspecto.

Es sabido que los aztecas le ganaron terreno al lago por medio del sistema de chinampas, especie de tierras flotantes, que con el transcurso del tiempo fue ensanchando a Tenochtitlán; en principio la creación de la ciudad fue un esfuerzo colectivo, cada calpulli

³ Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). Los códices de México. México, INAH, 1979. p. 94.

estaba obligado a proveer de un espacio a cada familia, la que por así decirlo, creaba en forma material su extensión física de la que solamente tendría la posesión.

El calpulli tuvo dirigente, le llamaron calpullec y su elección se hacía entre los jefes de familia; el calpullec no tenía un sueldo y su manutención era garantizada por el trabajo de la colectividad, gozando además de la exención del impuesto que cada familia entregaba como aportación de barrio.¹

Los aztecas pronto se dividieron en dos grandes clases sociales: los pipiltin o nobles y los macehualtin o plebeyos, los primeros emparentan con la familia real de Acamapichtli y los segundos, que son la mayoría, no, pero todos se consideran aztecas.

Los tlatoanis en conjunción con los pipiltin comienzan a constituir una clase dirigente de tipo religioso- militar que somete en lo interno a los macehualtin, y en lo externo son los representantes del pueblo mexicana; para sostener el anterior principio, cada tlatoani gobierna en forma estricta y con finalidad colectiva, cada acto se hace en nombre de los dioses y del bien de los aztecas; los macehualtin conservan una cierta forma de poder, en el momento en que eligen de entre ellos mismos a su dirigente más cercano y en un puesto de por vida en virtud de sus merecimientos: el calpullec.

La muerte de Acamapichtli revela la auténtica esencia de la forma en que los aztecas tomaban sus decisiones: "En México, la elección era de ley. Acamapichtli, en el momento de morir, no designó sucesor,...Al principio era el conjunto del pueblo...quien designaba al soberano...Se les podía reunir en la plaza central y hacer que sus aclamaciones ratificaran las proposiciones que formulaban algunos personajes importantes.

¹ Soustelle, Jacques. La vida cotidiana de los aztecas. México, Fondo de Cultura Económica (CFE), 1977. p. 55.

A medida que la ciudad y el imperio se hacían más grandes, el cuerpo electoral se fue reduciendo: ya no fue el pueblo, sino "el senado" quien designó a Ahuizotl...., este colegio sólo representaba a la capa superior de la clase dirigente formada por funcionarios, sacerdotes y guerreros; no sólo estaban excluidos de él los esclavos, no sólo el pueblo bajo, sino también los comerciantes, los artesanos y aún los nobles (pilli)."³

Como puede apreciarse, el poder se fue reduciendo a una pequeña parte de la población, pero en esencia se dejó el calpulli un cierto poder autónomo que se caracterizó por la participación activa de una sociedad en constante ascenso, pero que se aferró a sus tradiciones, tales como la forma de decidir algún asunto y que difieren del concepto que los griegos inventaron con el nombre de "democracia", aunque en el fondo viene a ser lo mismo, pudiéndose citar lo siguiente:

"Sahagún precisa que no existía el escrutinio....Los electores discutían entre sí, se propone a este y al otro y se llega a un acuerdo sobre un nombre. Nada de sufragio ni de voto en el sentido que nosotros lo entendemos...."⁴

Por lo arriba citado y por medio de otras fuentes, se sabe que las decisiones motivaban la reunión de los representantes de los interesados en el caso del calpulli y de la clase gobernante, lo mismo se estilaba respecto de la ciudad, donde hablaban el calpullec o el tlatoani. según el caso, y el resto de los miembros acordaban siempre por consenso y atendiendo el sentir de los más sabios en la problemática a tratar. Se puede concluir, que en ningún momento los aztecas declinaron su propensión a tomar decisiones en conjunto y por consenso en aras de una unidad que nunca se extinguió

³ Ibid. p. 95 y 96.

⁴ Ibid. p. 96.

mientras fueron libres, o se vieron acosados; estas características le permitieron sobresalir al pueblo mexicana.

Los aztecas contaron con una administración que no abusó de las jerarquías; la burocracia mexicana no era una carga para la sociedad, pues la información con la que se cuenta sólo señala en el caso de Moctezuma Xocoyotzin una propensión al despilfarro como modo de vida de un gobernante, como bien lo dan a entender el soldado y cronista Bernal Díaz del Castillo y en forma más recreativa el escritor Alfonso Reyes.⁷

El ascenso del pueblo azteca determinó cambios en la administración de su ciudad. Con la muerte del tercer tlatoani los mexicas enfrentaron a sus dominadores; en principio el temor se presentó, pero cuatro notables jóvenes dieron el liderazgo que se necesitó en ese momento: Itzcóatl, Moctezuma Ilhuicamina, Nezahualcóyotl y por encima de ellos "el azteca entre los aztecas", es decir, Tlacaélel.

De la pugna sale vencedor el pueblo del sol y cambia su condición de tributante a tributario; la ciudad expande su dominación y el ingreso de riqueza no cesará hasta el fatídico 1521.

Itzcóatl es elevado al rango de tlatoani y por consejo de Tlacaélel crea cargos, que en forma errónea algunos señalan como títulos de nobleza; el mismo Tlacaélel se convierte en el primer Cihuacoatl, equivalente a consejero supremo del tlatoani y sustituto de éste en su ausencia de la capital tenochca. Es importante señalar que demasiados autores antiguos, e incluso algunos actuales, se empeñan en ver los fenómenos culturales de Mesoamérica con la óptica europea, sin embargo, ya es tiempo de dar rango universal a los conceptos que cada pueblo va creando en su desarrollo histórico,

⁷ Reyes, Alfonso. Visión de Aztlán. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1980. p. 8 y 9.

y sólo cuando sea necesario hacer analogías con el fin de hacer más comprensible algún concepto.

Itzcóatl y Tlacaélel acuerdan quemar los libros antiguos y rehacer el pasado azteca de tal forma que entronquen con los toltecas; la administración se adecua a la necesidad de controlar y distribuir las riquezas extremas que arriban a la urbe; ahora, comienza un periodo intenso de construcción de obras urbanísticas para hacer funcional a una ciudad cuyo número de habitantes aumenta en forma considerable.

El abasto regular de agua ya se perfilaba como un problema de inmediata e inacabada solución; drenar las crecidas cíclicas de los lagos del valle era otro obstáculo; la dotación de tierras fértiles; la distribución de la súbita riqueza y la manutención de una población en aumento hicieron que los mexicas recurrieran nuevamente a la disciplina, la cohesión, la solidaridad, el consenso y la unidad que les caracterizaron en el pasado inmediato.

El mandato de la ciudad, y al parecer de todo, recayó en el Cihuacóatl, por lo cual es justo señalar el papel que desempeñó Tlacaélel, quien fue el autor de una serie de cambios que darían trascendencia al pueblo azteca.*

Las tierras arrebatadas a los de Azcapotzalco fueron repartidas a los más distinguidos líderes aztecas y a los calpullis; el reparto de tierras consistió en otorgar el usufructo a individuos y barrios, más no la propiedad, pues como bien lo señala Alberto J. Pla:

"Creemos que en la sociedad mesoamericana, no existió en sentido estricto la propiedad de la tierra, ya sea individual o colectiva. En cambio hubo posesión en sus diversos matices. La

* Castañeda Iturbide, Jaime. Gobernantes del imperio azteca. México, Departamento del Distrito Federal (DDF), 1984. p. 46 a 49.

apropiación individual de la tierra es concedida por el Estado, pero no hay compra-venta de tierras."⁹

Es de advertirse que, a pesar de lo extenso que fue el territorio dominado por los aztecas, nunca apareció el lucro como móvil del esfuerzo tenochca; los mexicas eran un pueblo agrícola-militar y como tal se desenvolvían; guerreaban, en principio, para sobrevivir, después como tributo a los tecpanecas, al poco tiempo lo hacen para someter a un número importante de sociedades mesoamericanas y con ello logran una acumulación considerable de bienes que por la vía del comercio contribuye al engrandecimiento de su urbe; sin embargo, lo suntuario nunca gravitó en forma preponderante sobre la toma de decisiones y la prueba más contundente de ello fue la ausencia del pochteca (comerciante) en la vida política de Tenochtitlán, pues el calpulli de tal gremio era uno más de la ciudad y parte de su contribución consistía en labores de espionaje a favor de la expansión azteca. El horizonte histórico mesoamericano fue de una clara tendencia militarista, sin embargo, México-Tenochtitlán fue el asiento de un pueblo clasificado como de cultivadores superiores y, en efecto, la agricultura en esta zona es ejemplo en innovaciones y eje de la vida social.

La ubicación de México-Tenochtitlán, como ya se señaló, obedeció a las aspiraciones modestas de un grupo tribal que jamás imaginó un crecimiento demográfico considerable; en 1325, año en que se funda esta ciudad, existen ciertas condiciones lógicas para realizar tal asentamiento, pues hay una fuente segura de agua y tierras de labor agrícola suficientes; empero, el crecimiento acelerado y constante de la población, hasta el presente, ha hecho de este sitio un lugar inapropiado para una urbe. La inercia y cierto sentido mítico han hecho impensable la reubicación de la capital mexicana, lo que ha dado como resultado una lucha histórica contra

⁹ Pla, Alberto J. Modo de producción asiático y las formaciones económico sociales inca y azteca. México, El Caballito, 1982. p 195.

la naturaleza y no con ella; los aztecas construyeron tres acueductos, tres calzadas-dique y un complejo sistema de drenaje.¹⁰

A la llegada de los españoles, la burocracia mexicana era un notable ejemplo de administración, ya que sólo se ocupaba a elementos bien entrenados y que tenían la intención de servir sólo en dicha actividad.

La educación era extensiva para toda la población que excedía los catorce años; además, se tenía la base de una educación familiar severa, la cual continuaba en el mismo tono en todas las escuelas; aunque las mujeres jamás se integraron a los mandos, tuvieron acceso a la instrucción escolarizada. Los hombres recibían una esmerada y dura educación sin distingos de origen social o posición económica a sabiendas que de cada azteca se esperaba su mejor esfuerzo en sus actividades futuras, so pena de ser castigado en forma cruel; es así como esta sociedad cimentó su grandeza en su capital humano.

Los antisociales y los haraganes eran segregados del calpulli y los antisolidarios eran mal vistos; así pues, al azteca desde pequeño se le inculcaban valores positivos como el respeto a los ancianos, la obediencia a sus superiores, el amor a la tierra y al trabajo, etc.; cuando algún miembro desoía las enseñanzas y transgredía el orden social era, sin ninguna excepción, castigado en forma severa y en casos graves, como el homicidio, con la aplicación inmediata de la ley del talión; esta mentalidad de virtud, orden y respeto funcionaba a la par de un complejo pensamiento mágico-religioso y un innegable sentimiento de orgullo y cohesión en torno a las acciones acordadas por el tlatoani, el cihuacóatl y el Calpulec o Supremo Consejo.

¹⁰ Orozco y Berra, Manuel. Historia de la ciudad de México desde su fundación hasta 1854. México, Secretaría de Educación Pública (SEP) y Diana, 1980. p. 17 a 29.

Los dirigentes, educados en forma más severa, fueron constante muestra de dignidad y liderazgo; el embellecimiento de México - Tenochtitlán y la grandeza del señorío fueron a la par del mejoramiento del nivel de vida del azteca; el trabajo constante y el tributo fueron las bases de su grandeza, pero el desarrollo veloz de esta sociedad se eclipsaría al despuntar el siglo XVI.

Temido y odiado por sus tributantes, el orgulloso pueblo azteca fue víctima de los errores en que incurren todas las culturas importantes de la antigüedad; aunque, en el caso de este pueblo, es bueno señalar que aún no había adquirido el esplendor propio de otras grandes culturas y por lo mismo no conoció la decadencia social (vicios e improductividad) y política (tiranía), pero sucumbió ante los pueblos circunvecinos -severamente castigados por los tributos excesivos-, que se aliaron a los europeos, quienes tenían un indiscutible talento para aprovechar estas discordias y explotar el fatalismo que se apoderó de los mexicas al confundir a los españoles con el infausto retorno de Quetzalcóatl.

La barbarie hispana se presentó ante el señorío azteca y en una ardua campaña, que se inició en 1519, terminó doblegando a esta sociedad; el europeo se impuso por sus avanzados medios de destrucción y por su notable olfato político; no obstante, la destrucción material no borró del todo el hecho de que la formidable urbe mexicana superaba con mucho la idea urbanística europea.

Conquistadores y conquistados fueron incapaces de comprender sus mutuas visiones del mundo; iniciado el periodo colonial, ambas culturas continuaron confundidas; el conquistador creyó haber impuesto, de modo violento, su concepto de vida y el vencido supuso la desaparición de su ser, sin embargo, durante tres siglos se amalgamaron dando lugar al mestizaje que hoy nos conforma.

A pesar del fanatismo cristiano y la casi nula instrucción de los conquistadores, aún se puede recrear el pasado de Mesoamérica y contemplar una cultura que continua presente y de la cual se deben retomar valores que parecen ya perdidos; el mundo azteca da ejemplos valiosos de convivencia social, baste tan sólo recordar los inicios de una pareja de recién casados:

"..., recibió él del clan una parcela de tierra.. Todos los varones aztecas sabían como construir su casa,..., ayudado de sus hermanos de clan, edificó su propia casa. La sociedad azteca era una sociedad de cooperación y acudieron de buena gana a colaborar con él. Algún día, alguno de los que ayudaron...precisaría de los servicios de éste para construir su casa, y...devolvería el favor que él recibiera de su hermano de clan. El egoísmo era considerado por los aztecas como mala educación..." "

Resumiendo, se puede inferir que el pueblo azteca, por las condiciones tan difíciles que padeció en sus comienzos, hizo con la unidad, la disciplina, el trabajo y el respeto una base sólida para su desarrollo; la administración pública respondió en forma coherente a las necesidades de la ciudad y de sus habitantes, se resolvieron en forma admirable los problemas planteados por una sociedad y un señorío en expansión; sin embargo, la ubicación de esta urbe constituye un grave problema que, desde luego, no pudo haber sido previsto por esta admirable civilización prehispánica.

Para que México- Tenochtitlán fuera una realidad se tuvieron que vencer obstáculos de consideración en base a la iniciativa y el concurso de sus habitantes, los cuales hacia 1525 eran, por lo menos, un cuarto de millón; lo anterior demuestra las posibilidades reales de una participación activa de la sociedad en contraste con la incomprensible pasividad social frente a la problemática de esta

" Von Hagen, Victor W. Los aztecas. México, Joaquín Mortiz, 1979. p. 88.

urbe y las medidas adoptadas por sus administradores para resolverla.

Gran admiración causó al europeo la administración y el orden con el que convivían los aztecas. Ninguna exageración es todo lo señalado por Cortés y por Díaz del Castillo. Pero de la admiración se pasó al despojo y al ninguneo, a fin de cuentas no se trató más que de una empresa de conquista y un afán de lucro fácil que amalgamó dos conceptos básicos de riqueza, la medieval con su acumulación de tierras y la renacentista con su acaparamiento de metales nobles a manera de creación primaria de capital. La ciudad demostró muy pronto su gran vulnerabilidad y con la vida de más de tres cuartas partes de su población pagó su indeclinable espíritu de lucha y libertad del pueblo que la fundó.

De todos los autores consultados, George C. Vaillant precisa en forma admirable la debacle ocurrida durante los ochenta días que culminaron un trece de agosto de mil quinientos veintiuno:

"La caída de los aztecas no puede ser interpretada en términos de la historia europea, pues las explicaciones de costumbres nos daría una pintura falsa de la realidad. Moctezuma,..., era un jefe teocrático desprovisto de los derechos...de un soberano europeo. Su Imperio es también una fantasía europea, puesto que en realidad se componía de comunidades suficientemente intimidadas para pagar tributo, pero en manera alguna ligadas a las normas gubernamentales aztecas. Guerreros sí fueron los aztecas; pero no soldados en el sentido europeo de la palabra.... La trágica y valiente resistencia de Tenochtitlán no fue una defensa militar como una heroica acción de grupo llevada a cabo por individuos que luchaban por sus vidas."¹²

¹² Vaillant, George C. La civilización azteca. México, FCE, 1977. p. 219 y 222.

A lo anterior, se deben agregar el oportunismo, nuevas enfermedades y una cierta mistificación de los blancos como elementos que contribuyeron al eclipse del mundo prehispánico y al advenimiento de la Colonia.

1.2 MUY NOBLE, INSIGNE E IMPERIAL CIUDAD DE MEXICO, CAPITAL DEL VIRREINATO DE LA NUEVA ESPAÑA.

México-Tenochtitlán, a partir del 13 de agosto de 1521, cambió su nombre y fisonomía; esta ciudad fue de más a menos; el esplendor azteca quedó prácticamente aniquilado en lo material y de él emergió una ciudad que arremedaba un bastión militar europeo; los conquistadores, sumamente atrasados en urbanística, trajeron consigo el mal gobierno, esto se afirma porque en honor a la verdad, quienes comenzaron los trabajos de reconstrucción y quienes continuaron la urbanización - salvo honrosas excepciones - , lo hicieron mal y sin aplicar los más elementales principios de administración pública pese a la existencia de un enorme conjunto de disposiciones jurídicas novohispanas.

Cuando Cortés se percató del grave daño que ocasionaron sus hombres, no tuvo más remedio que abandonar su conquista y retirarse a Coyoacán hasta que estuviera habitable; los mismos vencidos acabaron con sus vidas al reconstruir, al gusto de los conquistadores, su antigua ciudad con los escombros a que esta quedó reducida.

Cortés crea el primer ayuntamiento en Coyoacán y desde ahí parten las indicaciones para la reedificación de México con los materiales que fueron parte de las construcciones prehispánicas; la mano de obra fue proporcionada por los sobrevivientes y algunos aliados y tributarios del pueblo vencido. Antes, Don Hernando

hubo de convencer a sus soldados sobre la importancia de asentarse en la antigua capital mexicana con las siguientes palabras:

"Que pues esta ciudad en tiempo de los indios avía sido señora de las otras provincias á ella comarcanas que también hera razón que lo fuese en tiempos de los cristianos é que así mismo decia que pues Dios Nuestro Señor en esta ciudad avía sido ofendido con sacrificios é otras ydolatrías que aquí fuese servido con que su santo nombre fuese onrado é ensalzado más que en otra parte de la tierra."¹³

Nuevamente la religión combinada con un cierto halo político - de aquí hubo poder y lo sigue habiendo-, y no la sensatez, se impusieron; la ciudad azteca sería la capital de una tierra española de ultramar a pesar de que militarmente era vulnerable y su infraestructura urbana se había perdido para siempre, pues contra viento y marea Don Hernando asentó sus reales sin la más mínima información acerca de la forma tan equilibrada en que los aztecas habían habitado esta región; así las cosas, una de las primeras Ordenanzas emitidas por el Ayuntamiento fue:

"formar la traza, "es decir, el plano de la ciudad en la forma que debería de construirse, señalando las calles y plazas, el terreno para que los vecinos edificasen sus habitaciones, y el lugar de la casa de Cabildo, la fundición, la carnicería, la horca y la picota, que eran las primeras cosas que se procuraban establecer, conforme a las pocas exigencias de aquella naciente sociedad"..."¹⁴

La infraestructura urbana venía en segundo término según el real entender del Ayuntamiento -formado por peninsulares apenas dotados del idioma-, porque a la "traza", que necesariamente incluyó un embarcadero y los futuros recintos religiosos, no se le antepuso el

¹³ DDF. *La ciudad de México antes y después de la conquista*. México, DDF, 1983. p. 139.

¹⁴ *Ibid.* p. 140.

problema de la dotación de agua, la salida del sobrante líquido y el aprovisionamiento de víveres.

La sociedad azteca les dejó a los hispanos algunos acueductos, calzadas-diques, acequias y otras importantes obras de drenaje que bien pronto se hicieron necesarias; la reparación de algunos trabajos prehispánicos y algunas "ideas" hidráulicas bien pensadas y mal realizadas demostraron pronto sus fallas; los peninsulares construyeron con "cal y canto" y algo de tezontle, lo que determinó un continuo hundimiento del suelo y una mala aplicación de ingeniería en zona sísmica.

Para 1555 la ciudad sufre su primera gran inundación y desde entonces se ha buscado de todo para combatir este fenómeno de la naturaleza, que en forma cíclica ha afectado a esta gran urbe.

El drenaje azteca sólo sirvió para el líquido sobrante de las lagunas, el agua potable fue usada para beber y para el temazcal o baño, en tanto que los cultivos recibían agua canalizada y de lluvia; los españoles no almacenaban los detritus, a la usanza azteca, para usarlos como abono, ellos simplemente los arrojaban a los canales o a la vía pública previa advertencia de "¡Aguas!", expresión que hasta la fecha se usa para alertar a alguien.

De las modestas casas o callis y zonas religioso-administrativas se pasó a ostentosos solares y dispersos edificios religiosos y administrativos, por lo que la repartición de la ciudad fue un compendio de irregularidades y el número de sus habitantes se redujo en forma sensible, a pesar de ello las condiciones de vida empeoraron y nada quedó del orden y limpieza que tanto maravilló a los españoles cuando vislumbraron por vez primera el Valle de México y su imponente urbe densamente poblada.

Cuarenta mil habitantes del siglo XVI novohispano sufrían más que los doscientos cincuenta mil que poblaron la misma urbe; la insalubridad campeaba por sus fueros, en materia hidráulica las inundaciones fueron más severas y la calidad del líquido potable bajo en forma alarmante; la cantidad de agua por habitante se debió reducir para compartirla con las necesidades del ganado y el derroche de las órdenes religiosas: un verdadero caos.

La administración trajo como novedad el "unto" - hoy conocido con el nombre de "mordida"-; la profusidad de leyes que llegaban a contraponerse entre sí y que se respetaban de tal modo que se llegó a acuñar la famosa frase de "obsérvese, pero no se cumpla"; la corrupción y displicencia de aquellos hispanos; la gruesa e ineficiente burocracia conformada por recomendados o nobles de sainete que hacían de sus puestos verdaderos cotos de poder hereditario; ayuntamientos, intendencias, audiencias reales, juicios de residencia, tribunales civiles y eclesiásticos en manos, las más de las veces, de indolentes y venales funcionarios exportados -por no decir expulsados- por la madre patria; en suma, todo un sistema virreinal diseñado para el saqueo dieron al traste con los pocos intentos por poner orden en esta urbe. La vocación de servicio y el cariño por el sitio en donde se vive se vió trastocado por valores egoístas que anteponian el bienestar personal al interés público pues la idea era que se venía a "hacer la América" y no por la América; el europeo que llegaba con "una mano atrás y otra adelante" anhelaba encontrar "El Dorado" para retornar a España en forma ostentosa.

Una administración pública prolija en leyes y puestos, en donde las "genialidades" pasaban por encima de la discusión inteligente; los vencidos y los mestizos totalmente ausentes de la toma de decisiones, los criollos y los escasos hombres de talento enfrascados en equipararse a los peninsulares; una dirigencia en pos del lucro y ajena a la creación de riqueza a partir del trabajo fueron

los elementos que incubaron una actitud despreocupada en relación al manejo adecuado de esta urbe.

De todos los virreyes, desde Mendoza hasta O' Donojú, la inmensa mayoría sólo se preocupó de la ciudad en la medida en que confirmaba su poder y su peculio; el primer virrey D. Antonio de Mendoza es reconocido como una persona preocupada por dar lustre a la naciente urbe, cambiándole el aspecto militar que tuvo con Cortés; los siguientes virreyes no demostraron el mismo interés por lo cual se fue entretejiendo una maraña de corrupción e ineficiencia en donde los más vivales obtenían prebendas escandalosas; la capital pagó el terrible costo de tan ineficientes administraciones con el empeoramiento del nivel de vida de sus pobladores que en forma sucesiva y cíclica sufrieron inundaciones, insuficiencia en el suministro de agua potable, epidemias y epizootias, desatención a sus requerimientos más elementales y como única compensación recibían un espectáculo que en teoría era un juicio de responsabilidades para el virrey o funcionario que concluía su mandato, pero que en la práctica era el equivalente al circo romano clásico, pues al gobernante se le juzgaba en forma pública y con la participación popular vociferante que de este modo era usada por los enemigos políticos que dejaba en estas tierras a manera de fieras, semejante acto era llamado "juicio de residencia".

Un juicio de residencia era usual al término del mandato de un virrey o de una autoridad menor que había sido cesada por presión de sus víctimas y/o por decisión de la corona española; en teoría los vecinos presentaban sus denuncias ante los jueces de residencia y estos reunían todas las pruebas necesarias para emitir una sentencia, sólo que el previsor funcionario enjuiciado sobornaba o bien presentaba tal cantidad de pruebas falsas que el juicio terminaba en "cena de negros", donde finalmente era absuelto el funcionario de marras; mientras, el pueblo gozaba con el descrédito público que el

corrupto o incorrupto sufría, para más tarde caer en el olvido el "penoso" asunto: una auténtica farsa moralizante.

Resumiendo, se puede advertir durante la Colonia, una aberrante burocracia, demasiado gruesa e ineficiente, una administración llena de leyes que no se cumplían, corrupción en todos los niveles y ausencia de los gobernados en la toma de decisiones que pudieran mejorar la situación de la ciudad de México.

Honor a quien honor merece, pues de todos los virreyes que sucedieron a Mendoza hubo uno de grata memoria: El Conde de Revillagigedo. También, es digno mencionarse que hubo funcionarios honestos preocupados por la ciudad y su mejoramiento, tal fue el caso de un notable hombre público llamado Baltazar Ladrón de Guevara a quien se considera autor de un interesante y pormenorizado trabajo tendiente a reordenar la ciudad en todos sus aspectos, dicho trabajo se basó en un profundo conocimiento urbanístico y su constante andar por la capital, este singular hombre y su obra fueron las bases de acción del Conde de Revillagigedo, el cual, inclusive, hubo de enfrentar el recelo del Ayuntamiento y la maraña corrupta de la administración virreinal.¹³

Hubo ideas brillantes e inclusive algunas acciones virreinales fueron atinadas y sobresalientes, pero la iniciativa y el trabajo ciudadano estuvieron ausentes durante la Colonia en menoscabo de una administración más honesta y eficiente de esta urbe; de esta forma las conductas gubernamentales probas se perdían en medio de la apatía de los directamente afectados por la autoridad que se supone tenía que ver por el bien común, pues tal misión es principio básico para una correcta convivencia humana.

¹³ González Polo, Ignacio. Reflexiones y apuntes sobre la ciudad de México - (fines de la colonia), México, DDF, 1984. 150 p.

Otro rasgo a señalar respecto a la administración colonial es la falta de previsión.

Las obras públicas siempre correspondieron a dos antecedentes: la premura y la ostentación.

A la caída de Tenochtitlán se procedió con diligencia al reparto del oro y la plata que aquí se encontró, pronto este tipo de riqueza se agotó y fue entonces que se verificó la distribución de solares e indios según los merecimientos de los solicitantes; la extensión de las propiedades fue exagerada, pero esto era concordante con la mentalidad del nuevo rico: la ostentación y el despilfarro.

Los nuevos vecinos desplazaron a los originales moradores a la periferia y poco a poco fueron cegando los lagos; el equilibrio ecológico sufrió un daño mayor al que ya habían ocasionado los aztecas; pero esto no se tomó en cuenta porque se vivía el momento, sin considerar los aportes del pasado ni las consecuencias a futuro, tal era la actitud prepotente e ignorante del peninsular.

A partir de la primera inundación por lluvia, en 1555, las autoridades comenzaron una serie de obras que se realizaban sólo hasta que se presentaba el problema y con sujeción a presupuestos mezquinos a pesar de que el virreinato producía cuantiosas fortunas personales e incrementaba sustancialmente el erario real, pudiéndose afirmar que si la hacienda pública hubiese estado en manos más honestas no se hubiera descuidado tanto al virreinato, incluida su capital.

Al consultar los informes rendidos a la corona por parte del virreinato es fácil advertir el pésimo manejo financiero; en los documentos se consignan fuertes sangrías económicas por concepto de gastos eclesiásticos realizados con motivo de un vasto conjunto de celebraciones santorales y una no menos dispendiosa erogación

para sostener una innecesaria corte que diera lustre al enviado de la corona. Hasta la fecha, la torpeza, -cuando no, la deshonestidad en el manejo de la riqueza-, continua presente en las peculiares costumbres nacionales de celebrar las fiestas de los "santos patronos" en los pueblos o barrios más tradicionales o permitir la promoción de los funcionarios, que más que servidores públicos parecen modernos patricios; es así como hasta el presente, el sarao, la pompa y el lujo disfrazan una injusta distribución de la riqueza, una pésima administración de recursos y una torcida actitud pública.

Salvo durante el Virreinato de Revillagigedo, las autoridades coloniales nunca tomaron medidas pensando en el futuro; se llegó al colmo de que cuando el Palacio de los Virreyes (hoy Palacio Nacional), al igual que el resto de la ciudad, se vió anegado en 1607 el Cabildo se encontraba en una búsqueda afanosa para encontrar un presupuesto barato a fin de paliar el problema: ¡los inclitos funcionarios solicitaban al Virrey la introducción, en calidad de emergencia, de más canoas!¹⁶, las que desde luego debían de ser proporcionadas en forma altruista por los vecinos de la periferia, a los que en forma previa, se entiende, la autoridad habría de convencer para que cedieran gratuitamente los pintorescos medios de transporte. El ahorro, está por demás decirlo, era sustancial.

La sucesión de pésimas administraciones, la falta de disciplina, previsión y honestidad acabaron con los resabios de una actitud cívica ciudadana; los habitantes de la capital se fueron haciendo cada vez más cínicos, antisolidarios y displicentes para adaptarse a las nuevas relaciones entre gobernantes y gobernados. El centro de la ciudad se fue engalanando con construcciones suntuosas, en tanto que los servicios continuaron de mal en peor y a finales de la colonia la escenografía del centro pretendía ocultar la extrema fealdad y miseria de la periferia, así lo rebela el Barón de Humboldt

¹⁶ Sierra, Carlos J. Historia de la navegación en la ciudad de México. México, DDF, 1984. p. 27 y 29.

al denominar al centro como la "Ciudad de los Palacios" y más adelante se dedica a dar pormenores de la insultante riqueza, que ya desde entonces, se concentraba en pocas manos y que era la causante directa del envilecimiento de la mayoría de los oriundos del virreinato.¹⁷

La mala administración colonial se explica en virtud de ser un reflejo de la metrópoli; los funcionarios virreinales de alto rango eran peninsulares movidos por el lucro, los cuales excepcionalmente se arraigaban, siendo su estadía tan incierta buscaban sacarle el mayor y más rápido provecho posible a su puesto; los españoles que decidían quedarse se avecindaban en el centro, razón por la cual el primer cuadro era lo mejor de la ciudad; el resto de la población se adaptó al esquema corrupto en que se expandió la capital, que con el transcurso del tiempo vió perdida su original "traza" y en su lugar se dió un conglomerado anárquico que hasta la fecha se padece.

El retroceso en urbanística y administración continua siendo un lastre, pues tres siglos de coloniaje constituyen un fardo ideológico del que aún no se libran éste y otros pueblos que fueron colonizados por Europa.

En la actualidad se sabe que hubo intentos por documentar ejemplos de eficiencia administrativa, sin embargo dichos actos y algunas buenas propuestas encontraban oídos sordos en las distintas instancias de gobierno que florecieron en la colonia; también, existieron intentos por compilar la basta legislación novohispana, tarea que se antoja una verdadera hazaña: en resumen, aunque mínimas, hubo algunas buenas acciones que invariablemente se truncaban ante tanta ley y ante tanta ineficiencia.

A la larga, España pagó un alto costo ante tanto despilfarro, pues el imperio jamás se consolidó y su capital humano se depreció

¹⁷ D.D.F. Op. cit. p. 133 a 136.

de manera alarmante; la nación ibérica, que conquistó la más vasta y rica extensión territorial de toda la historia, jamás pudo transitar hacia el desarrollo y prosperidad que sólo otorgan el esfuerzo y el trabajo constante; sociedad y gobierno españoles renunciaron a la industrialización, prohicieron el fanatismo católico e hicieron de la "buena vida" el ideal a alcanzar, mirando con absurdo desprecio al laborioso pueblo protestante anglo-sajón que, al satisfacer la demanda de productos básicos y suntuarios que ellos mismos consumían en forma voraz, había encontrado el camino idóneo para la acumulación primigenia del capital que daría paso a un nuevo modo de producción: el capitalismo.

Las colosales riquezas arrancadas al territorio americano se despilfarraron alegremente en España y de ahí iban a parar a Inglaterra por concepto de pago de los bienes que los súbditos de Madrid no producían; para cerrar la pinza, en Londres se otorgaban patentes de corso a ciudadanos de infausta memoria como Sir Francis Drake, quien en compañía de osados marineros eran un verdadero tormento para los galeones españoles; así que por las buenas o por las malas, el esfuerzo descomunal de la población colonizada de Hispanoamérica fue a parar al Reino Unido de la Gran Bretaña, que al cabo de poco tiempo sería cuna de la Revolución Industrial y nueva primera potencia colonial en el orbe.

Cuando España no logra sumarse a la industrialización, en forma automática, cancela las posibilidades de progreso de sus colonias de ultramar, que al igual que la metrópoli sólo conocieron de una riqueza súbita y fugaz.

La ciudad de México, como asiento de los poderes virreinales, tuvo en sus inicios una división consistente en un centro y sus barrios, el primero reservado para los conquistadores y los últimos para los conquistados; al pasar el tiempo, la anarquía fue tal, que la "traza" original se vió afectada por diversos intereses particulares

que acabaron con la deseada cuadrícula ideada al comienzo de la colonia; finalmente, la urbe fue sometida a una división civil o demarcación por cuarteles, que fueron parte de la Intendencia de México y que tuvo un Ayuntamiento con sus respectivos funcionarios y edificio de cabildos; dicho Ayuntamiento fue pródigo en la manufactura de bandos, pero por lo que toca a un trabajo en favor de la ciudad se tienen dudas, he aquí un ejemplo: Cuando Revillagigedo se empeñó en modificar las condiciones de la capital por medio del mejoramiento en la infraestructura urbana, el Cabildo o Ayuntamiento encabezado por el alcalde y secundado por todos los burócratas ciudadanos se opusieron de voz y acción, lo anterior obligó al Virrey a usar sus amplias facultades y a auxiliarse por algunos funcionarios y peritos honestos y entusiastas, el resultado fue una disminución en las obras suntuosas y en las procesiones y festividades religiosas a costas del erario público, la anulación de una parte considerable de días feriados (los cuales sumaban más de cien al año), un combate a la ineficiencia y a la corrupción y un mejoramiento sustancial de la ciudad, que ni antes o después se vió; cuando se efectuó el juicio de residencia de tan insigne personaje, el Ayuntamiento en pleno lo acusó falsamente, el pueblo estuvo ausente y el siguiente Virrey ordenó, como primera obra urbana, la ejecución de la célebre estatua ecuestre de Carlos IV para agradecer el nuevo empleo a ese pésimo monarca, desde luego, el Ayuntamiento apoyó esta nueva escenografía levantada sobre el trabajo de la anterior autoridad.¹⁴

La ausencia del pueblo fue evidente en el gobierno colonial de la ciudad de México; la apatía fue el común denominador de los pobladores de la capital virreinal, pues como lo deseó el Virrey Marqués de Croix, "el pueblo sólo calló y obedeció", he aquí el origen de la deplorable situación que aún priva en la conducción de esta urbe y en lo desquiciante que resulta hacer frente a la demanda de servicios básicos de sus habitantes, que como rasgo distintivo de

¹⁴ Orozco y Berra, Manuel. Op., cit. p. 108 y 109.

su condición de desarrollo son producto de la emigración del campo a la ciudad, característica de las naciones que fueron sojuzgadas.

1.3 LA CIUDAD DE MEXICO COMO ASIENTO DEL DISTRITO FEDERAL, CAPITAL DE LA REPUBLICA MEXICANA.

1.3.1. ENTRE LOS AÑOS 1821 Y 1824.

Durante los años que duró la revolución de independencia (1810 a 1821), la ciudad de México se convirtió en el bastión más importante de la administración colonial; cuantiosos recursos partían de la capital hacia las tropas virreinales que se aferraban a un pasado idílico; sin embargo, la infraestructura urbana continuó su ancestral atraso; a pesar de todo, la gran urbe seguía concentrando tal cantidad de riqueza que el propio Hidalgo no se atrevió a tomarla porque en su mente aún perduraba el recuerdo de la salvaje actuación de sus huestes en la toma de Guanajuato, particularmente lo realizado por sus tropas en la Alhóndiga de Granaditas.¹⁹

Cuando el 27 de septiembre de 1821 triunfa la reacción, montada en los hombros cansados de los insurgentes, la Ciudad de México se convierte en un virtual Arco del Triunfo; la gente "de apellido", no sólo se preocupó por la llegada del ejército trigarante, sino que lo manifestó como se debe: la urbe se engalanó para recibir al caudillo que garantizaría fueros y privilegios a los de "abolengo", los cuales estaban amenazados por la aplicación inminente de la Constitución de Cádiz.

Iturbide hace de la capital su base de operaciones políticas; de aquí -en la iglesia de la Profesa, para ser más precisos-, emergió el "espontáneo" independentista, el hombre fuerte de Iguala, el

¹⁹ Benítez, Fernando. La ruta de la libertad. México, Offset, 1982. p. 75 a 116.

supremo líder del oscurantismo. A Don Agustín de Iturbide su pueblo le exige, por voz de su subalterno Pío Marcha, que lo conduzca en forma imperial y él hace el sacrificio; las arcas nacionales están en bancarota y además asumimos una cuantiosa deuda con España a manera de indemnización, según lo acordado por nuestros libertadores en los Tratados de Córdoba.

La ciudad reclama en forma urgente las obras necesarias para un elemental mantenimiento, pero Don Agustín de Iturbide toma al gobierno como quien asume la titularidad de un negocio heredado y con propensión a la quiebra; se contrata el primer empréstito -con sus respectivos intereses leoninos y la jugosa comisión para quien lo tramita-, se emite papel moneda sin respaldo y el desastre es tal, que después de once años de guerra la economía es inexistente; nuestro primer emperador no tiene tiempo para encarar el desorden financiero, pues lo que más le aflige es el acondicionamiento de Palacio Nacional y el primer cuadro con vistas a su inminente coronación.

A Iturbide la oposición no le va, ni le viene; encarcela opositores y los pocos que escapan están divididos; su naciente imperio es una ficción. La ciudad sólo es el escenario mayor de las luchas intestinas por el poder; la legislación novohispana continua en pie, al menos en teoría, porque ahí donde hay tropas fieles a la corona del huehuenche nacional (diría José Joaquín Fernández de Lizardi), la voluntad del emperador se traduce en actos de gobierno a la usanza del anterior sistema: prepotencia, corrupción e ineficiencia.

Como es bien sabido, las ballonetas sirven para todo, menos para sentarse, por lo que sus propios compañeros de armas de Don Agustín lo deponen hacia 1823; a Iturbide lo sucede un triunvirato que convocó a un Congreso Constituyente porque ya no era posible que los asuntos de la Nación se regularan con leyes coloniales, que además de contradictorias al espíritu independentista, eran en

número tal y con contradicciones bastas, que hasta los que se supone las debían poner en práctica lo hacían según su personal criterio.

Para entonces el ejército consumía una parte considerable de las finanzas públicas, por lo que entre 1821 y 1824 la ciudad de México sufrió las consecuencias de la indiferencia gubernamental.

1.3.2 ENTRE LOS AÑOS 1824 y 1927.

La constitución de 1824 y un decreto del 18 de noviembre del mismo año serían las primeras disposiciones tomadas respecto a la capital de la naciente República; con la nueva legislación se trataba de poner un poco más de orden, pues como bien lo afirma el Dr. Andrés Serra Rojas:

"La ciudad de México formaba parte del territorio de la Intendencia de México, aunque su régimen político y administrativo era diverso de ella. Esa es la razón por la que los constituyentes de 1824 se propusieron organizar un régimen apropiado para la importante capital...tienen la preocupación de configurarla jurídicamente; basados en el sistema federal mexicano".²⁰

Los constituyentes vuelven a mostrarse inseguros de declarar a la Ciudad de México como capital de la naciente república; algunos piensan en el Bajío y la comisión encargada del asunto propone a Querétaro, pero la antigua capital azteca vuelve a tener a un ilustre defensor: Fray Servando Teresa de Mier.

Los legisladores toman en cuenta los motivos de Mier y no aceptan el parecer de las voces, que en forma más prudente, aconsejan desahogar la capital, la cual está ubicada en el sitio más inapropiado para una urbe en constante expansión.

²⁰ Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo. México, Porrúa, 1981. p. 579.

La constitución de 1824 tiene una referencia muy escueta de la capital de nuestro país y deja sin resolver una contradicción que señala Serra Rojas de la siguiente forma:

"Como la ciudad de México era la capital del Estado de México, surgieron dificultades de coexistir autoridades federales y locales, en particular con el gobernador Melchor Muzquiz".²¹

Para resolver las controversias antes señaladas se emite un decreto con fecha de 18 de noviembre de 1824 en donde se realiza la separación del Estado de México y la capital federal.

La ciudad quedó bajo la tutela del "gobierno general" (equiparable al gobierno federal), sin recursos propios, con Ayuntamiento y subdivisión territorial a cuya cabeza se impondrían elementos a la usanza de cualquier cabildo -conformado por notables-, o bien, las autoridades ciudadanas saldrían de la fuerza política que tuviera en sus manos el poder del país; el gran ausente fue el ciudadano.

La historia demuestra que entre los años 1825 y 1856 las asonadas y los gobiernos de facto pulverizaron todo intento de desarrollo nacional, por lo que la ciudad pasaba a segundo término frente a las ambiciones de los bandos que se peleaban el poder. Sólo las grandes calamidades naturales movilizaron a las autoridades residentes en la urbe a tomar medidas para paliar esta problemática; el equipamiento urbano se pospuso por la falta de recursos económicos; la infraestructura citadina existente sólo recibía trabajos de mantenimiento correctivo cuando era inevitable afrontar una emergencia, sin embargo, en muchos casos fueron reparaciones provisionales que poco atenuaban el inevitable desgaste de las obras que, para entonces, ya eran insuficientes para una población que aumentaba en forma constante.

²¹ *Ibid.* p. 581.

Para afrontar la problemática citadina se crearon incontables "comisiones de notables" y una basta normatividad; sin embargo, lo que siempre faltó fueron recursos económicos para mejorar la infraestructura urbana. Se volvió a la costumbre de generar ideas sin sustento real, de ahí la ligereza para engendrar legislación que no era susceptible de ser aplicada y por lo mismo caía en el olvido.

Lo agitado de esos tiempos, debido a las luchas fratricidas, dieron una imagen de cuartel o punto estratégico a la ciudad de México. La capital federal sufre estragos considerables cada vez que un ejército "triumfa"; la ciudadanía ya había desbordado la capacidad de las instalaciones públicas y el gobierno "provisional" siempre encaró la disyuntiva de invertir las magras contribuciones ciudadanas y los leoninos empréstitos que engrosaban la deuda nacional para realizar obra pública o mantener sus fuerzas leales; no es difícil saber en que se fue el erario nacional durante las décadas de los veintes a los cincuentas del siglo pasado: los generales abundaron y la gente vivía peor cada día.

Por aquel entonces, las ideas de progreso estaban pensadas en función de los intereses nacionales -así, en abstracto-, por lo que la capital debía esperar para otra ocasión. Finalmente, para las postrimerías del santanismo, la demarcación del asiento de los poderes de la unión se amplía en forma considerable y se le inscribe en el denominado Departamento de México, que era la división política concordante con las ideas centralistas.

Para 1857, con la nueva constitución, se confirmó el nombre dado a la capital del país: Distrito Federal (D.F.).

Durante los trabajos del Congreso Constituyente, que elaboró la Carta Magna de 1857, se volvió a dar la discusión sobre el asiento de los poderes federales, surgiendo la candidatura de Aguascalientes

o Querétaro en oposición a la ciudad de México; sin embargo, la cordura no se impuso y la capital continuó en el mismo sitio.

Un Ayuntamiento y un Gobernador se encargaron de dirigir, inclusive las demarcaciones civiles continuaron y se crearon nuevos puestos para administrar e impartir justicia; a los habitantes no se les volvió a tomar parecer sobre la situación de la urbe; la población poderosa continuaba en el centro y la mayoría depauperada en la periferia; la hacienda federal se hizo cargo de los asuntos del Distrito Federal.

A los conflictos internos, se vinieron a sumar actitudes intervencionistas del extranjero. Debilitada la unidad, el país fue presa fácil de las potencias coloniales del siglo XIX, comenzando por un fallido intento de reconquista española hasta la cercenación de más de la mitad del territorio mexicano. Además, el militarismo devoró la maltrecha economía nacional lo que dió lugar a un aumento desmedido del débito con el exterior y a una mayor dependencia respecto al capital y a la tecnología foránea.

También los extranjeros codiciaron la ciudad de México por ser el símbolo de autoridad para los mexicanos; los invasores norteamericanos ocuparon la capital en 1847 cuando las autoridades y los militares fueron incapaces de coordinarse y defenderla, llegando incluso, como estrategia, a destruir los sistemas de drenaje para inundarla; al final, el agua no fue obstáculo, la única resistencia fue la que presentaron los civiles; de nueva cuenta, la ciudad conocía del abandono de quienes se suponía la administraban, demostrando así el gobierno su inaceptable incapacidad frente a situaciones críticas; lejos, muy lejos quedaron los tiempos en que el último tlatoani azteca abandonó su amada ciudad cuando ya se había agotado la capacidad de resistencia, más vergonzosa fue la retirada en 1847 si se recuerda que el último azteca que se rindió fue el último cihuacóatl, miembro directo del linaje dejado por

Tlacaélel. Las autoridades de la capital y del país sólo regresaron al Distrito Federal para firmar el oprobioso Tratado de Guadalupe en medio de una profunda división entre la dirigencia nacional y la presencia ostentosa del enemigo.²²

Durante la invasión francesa (1862-1867), la ciudad fue abandonada; las tropas francesas entraron a la capital sin encontrar resistencia; el país estaba desgastado por las luchas civiles y la nueva administración juarista no tenía otra alternativa que dejar el Distrito Federal.

Bajo el mando de Maximiliano la ciudad de México se consideró como cabeza del efímero imperio impuesto por la intervención francesa; el Archiduque, además de contar con parte del ejército francés, traía consigo una línea de crédito galo que utilizó para sostener los gastos militares de su aventura y que también sirvieron para paliar las graves deficiencias del equipamiento urbano de su capital imperial, así como para el embellecimiento del primer cuadro, la creación del actual Paseo de la Reforma y la suntuosa remodelación del Castillo de Chapultepec.

Sin embargo, el segundo imperio privilegió el gasto militar; además, la administración de la capital impuso los dictados que se estilaban en las capitales europeas por lo que el ornato, las recepciones y el sostén de un séquito numeroso de extranjeros y antipatriotas obraron en contra de un mayor impulso para el mejoramiento de la infraestructura urbana en toda la ciudad.

Para fortuna del país, la resistencia mexicana se colocó en manos de la excepcional generación de la Reforma, con Juárez a la cabeza; a los mexicanos se les dirigió de manera atinada, el sentimiento de nación surgió y sólo así se sacó al invasor; los traidores y su emperador abandonaron, sin pelear, la capital y concentraron sus

²² Valadés, José C. Breve historia de la guerra con los Estados Unidos. México, Diana, 1980. p. 187 a 220.

fuerzas en Querétaro; el fin de esta historia se verificó en el Cerro de las Campanas.

A pesar del hondo patriotismo del presidente, la ciudad volvió a quedar en manos de autoridades incompetentes que engrosaron las llamadas "comisiones" que solían resolver los problemas urbanos por medio de apremios a destacados urbanistas.

Al restaurarse la república surgen divisiones entre los vencedores, lo cual provoca un nuevo periodo de inestabilidad. Porfirio Díaz se rebela y Juárez lo derrota, después el Presidente fallece y lo sustituye Lerdo de Tejada quien vuelve a confiar la solución de los problemas en leyes donde los ciudadanos eran la finalidad, pero no el medio.

Los gobernantes que tuvo México entre 1521 y 1911, en forma excepcional, toleraron las elecciones directas, pues se solía utilizar la designación por medio de representantes o por farsas del tipo porfirista.

En 1876 toma el poder el General Porfirio Díaz, iniciándose de este modo un largo periodo de estabilidad política cimentada en una fuerte represión.

En el porfiriato hubo "más administración y menos política". De acuerdo a un trabajo coordinado por el historiador Enrique Florescano, hacia 1900 la población de la Ciudad de México era de 344,721 habitantes asentados en un área de cuarenta kilómetros cuadrados; la urbe era bien atendida, sin embargo el centro comenzó a depauperarse y las clases privilegiadas empezaron a fundar nuevas colonias en los suburbios; el mismo autor nos precisa las razones del mejoramiento en el Distrito Federal:

"El régimen porfirista trató de hacer de la ciudad de México una ciudad suntuosa que diera cuenta del progreso supuestamente experimentado por el país...."²¹

Siguiendo la costumbre de antaño, el dictador encaraba la problemática urbana por medio de comisiones de notables; paradojas del destino, el otrora patriota y antimperialista oaxaqueño renovó la ciudad afrancesándola a un costo elevado y con un beneficio tremendo para voraces intermediarios y personeros del capital y la tecnología foránea, la que en no pocos casos fracasó, por lo que no era raro que los estudios y las ideas fueran propuestas nacionales, la ejecución extranjera y la enmienda y fin mexicanas.

En resumen, durante el porfirato la infraestructura urbana tuvo un notable mejoramiento; sin embargo, el equipamiento urbano fue uno más de los rubros que se entregó sin cortapisas a las compañías extranjeras con el consiguiente endeudamiento público. La ciudadanía, desde luego, no tuvo ninguna participación para enmendar las pifias gubernamentales, pues los ayuntamientos existentes eran encabezados por personeros del régimen.

A partir de 1910 el país se convulsiona ante los reclamos democráticos de un grupo significativo de mexicanos ilustres, que de tiempo atrás demandaban revertir la injusta distribución de la riqueza nacional y el fin de la dictadura. Como Don Porfirio no estaba dispuesto a abandonar el poder se inicia la represión, consigue su última reelección y estalla la ira contenida, un 20 de noviembre.

La ciudad de México, por única vez, se salvó de ser la presa más codiciada de la lucha fratricida; no obstante, el mantenimiento y construcción de su infraestructura se hizo más lento y varios edificios públicos quedaron inconclusos. La ciudadanía continuó

²¹ Florescano, Enrique et al. Atlas histórico de México. México, SEP y Siglo XXI, 1983. p. 146.

cumpliendo con sus contribuciones; para entonces, la administración pública contaba con un marco jurídico menos complejo y una hacienda holgada para encarar la problemática ciudadana. Sin embargo, todo terminó un 25 de mayo de 1911 con la renuncia del General Porfirio Díaz.

A la renuncia de Díaz sigue un gobierno interino encabezado por Don Francisco León de la Barra. La ciudad comienza a experimentar el vértigo producido por los inminentes cambios que trae aparejados el movimiento revolucionario, pero aún conserva intacta su fisonomía. El 7 de junio de 1911 hace su entrada triunfal a la Ciudad de México Don Francisco I. Madero, en la víspera la capital había sido convulsionada por un terremoto que causó considerables daños materiales.

Los quince meses de régimen maderista no significaron mucho para el mantenimiento y ampliación de los servicios urbanos; para entonces, el erario se había mermado en forma considerable y las pugnas soterradas o abiertas entre los gobernantes y los revolucionarios no auguraban ningún beneficio para la capital; de nueva cuenta es el agua un factor clave en el bienestar del ciudadano, el gobierno -por mera inercia-, continua el trabajo del régimen porfirista, pero el desorden administrativo es de tal envergadura que la administración de la capital es un desastre y a pesar de ello, el presupuesto nacional aún cuenta y detalla percepciones salidas de los bolsillos de los contribuyentes de la ciudad de México, quienes a cambio ven deteriorarse en forma alarmante al Distrito Federal.

La "decena trágica" y la traición de Huerta causan estragos considerables a la capital; los alzados en su afán de triunfo destruyeron en forma indiscriminada los alrededores de la Ciudadela y de Palacio Nacional; la ciudad sufrió por vez primera en este siglo la peor calamidad en la historia patria: el ansia de poder.

La administración pública tocó fondo, la venalidad institucional fue el sistema de gobierno de la dictadura; el saqueo al erario y la ausencia de cuadros calificados y probos detuvo toda la obra pública en nuestro país; la economía se militarizó y ya se sabe que esto significa sufrimiento para los civiles, alimentos gratuitos para los armados y deterioro material de la nación. El Distrito Federal se convirtió en un gigantesco cuartel y en el punto estratégico que da o quita el poder.

El dipsómano militar que con la ayuda cínica del procónsul norteamericano había usurpado el poder, vió la pulverización del antiguo ejército federal; la derrota del dictador se formalizó con la firma de los Tratados de Teoloyucan, de tal forma que la capital se libro de tan reprobable gobernante aún cuando el costo que pagó fue muy alto; el erario ya no existía y los capitalinos mitigaron su hambre hasta con la fauna urbana; el usurpador presenta su renuncia y de despedida escribe: "Dios los bendiga a ustedes y a mi también".

Los vencedores, que se hacían llamar "constitucionalistas", entraron a la Ciudad de México encabezados por Don Venustiano Carranza, quien al ver la situación en que se hallaba la capital intentó resucitar la vida municipal; para dar una idea de la actitud carranzista se transcribe lo siguiente:

"Con base en la Constitución, el 13 de abril de 1917, Venustiano Carranza expidió la ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, la cual reguló aspectos del gobierno, obras y servicios públicos, así como las calidades, facultades y obligaciones del Gobernador y principales colaboradores, que eran: el Secretario General de Gobierno, el Tesorero General, el Director General de la Penitenciaria y Directores Generales de instrucción pública y militar. Esta ley de Organización situó al municipio libre como la base de la división territorial y organización político-administrativa

del Distrito Federal, con la intención de que los ayuntamientos, encabezados por el Presidente Municipal e integrados por funcionarios electos se hicieran cargo de los servicios públicos a nivel local, dejando al Gobierno del Distrito Federal la supervisión de dichos servicios conforme a la reglamentación vigente en la época y la prestación de aquellos cuyo carácter fuera generalizado.²⁴

Aniquilada la usurpación se abrió la etapa más sangrienta de la Revolución: la lucha de caudillos.

Entre 1914 y 1920 se atomizó el grupo antihuertista, por un lado los seguidores de Carranza y por el otro villistas y zapatistas; desde luego que el Distrito Federal se vendría a constituir en una especie de meta a lograr por parte de las facciones en pugna. La ambición por el poder se había desatado y la justificación abarcó un amplio abanico, pues había caudillos que buscaban reivindicar a la Constitución de 1857, otros anhelaban una nueva Carta Magna, otros más pretendían reivindicaciones sociales profundas en materia laboral, agraria o educativa, otros simplemente ambicionaban el poder por el poder.

Mientras tanto, la ciudad de México estaba arruinada; la hacienda pública era inexistente y los servicios básicos se mantenían en alarmantes condiciones. La facción que conquistaba la capital no tenía la más mínima intención de atender las ingentes necesidades de sus habitantes, pues este era un punto estratégico y lo que realmente interesaba a sus captores era sostener la plaza. La ciudadanía encaraba como podía la dureza de esos días; para colmo de sus males, el Distrito Federal era el símbolo mismo del oprobio, pues el esmero con el que se le trató en el porfiriato contrastaba en forma grosera con el abandono en que se tenía al interior de la República, por lo que no es de extrañar que todos los bandos en

²⁴ D.D.F. Ley orgánica del departamento del Distrito Federal y su reglamento interior. México, Porrúa, 1993. p. 7.

pugna, en forma conciente o inconciente, observaran el inexorable deterioro de la metrópoli sin hacer nada por detener esa penosa situación.

La facción carrancista decide convocar a un Congreso Constituyente. Entre 1915 y 1917 se verificaron diversos hechos que habrían de culminar un 5 de febrero de 1917 con la promulgación de una nueva Constitución Federal elaborada sobre un proyecto, bastante limitado, del Primer Jefe Constitucionalista del que quedó muy poco en el máximo ordenamiento jurídico vigente del país.

Por razones estratégicas, el Congreso Constituyente trabajó en la Ciudad de Querétaro. Respecto a la capital federal no hubo discusión alguna, aunque el proyecto enviado por Carranza fue sustancialmente modificado; el artículo 44 ratificó al Distrito Federal como capital de la República y el artículo 73, fracción VI estableció la siguiente forma de gobierno: un Gobernador designado por el Presidente y la división del territorio en municipios encabezados por ayuntamientos electos en forma popular y directa.

Carranza fue eliminando uno por uno a los caudillos que le eran adversos, para ello no reparó en medios, bien fuera a traición como lo hizo con Zapata o con triunfos militares contundentes, como lo hizo con Villa; sin embargo, el apetito de poder de su más brillante general trunció su deseo de estabilizar el poder político. Don Venustiano evacuó la capital ante el ímpetu de los generales encabezados por Obregón, en esta segunda ocasión intentó llevarse el poder, de nueva cuenta, hacia Veracruz, pero en Tlaxcalantongo, Puebla sus otrora aliados le tendieron una celada de la cual ya no salió vivo.

Los militares sonorenses obtuvieron la victoria definitiva en la violenta guerra de caudillos, convirtiendo a la Revolución en

gobierno. El Distrito Federal estaba irreconocible, sin embargo el desfile militar de los hombres que se aglutinaron en torno al Plan de Agua Prieta fue el último que se ha visto en la capital del país; la destrucción se comenzó a revertir a partir de actos de gobierno; el municipio libre carrancista fue languideciendo poco a poco por el desuso y la falta de arraigo entre los capitalinos.

1.3.3 DURANTE 1928.

Alvaro Obregón encabeza al nuevo grupo gobernante que toma las riendas del poder y busca estabilizar y pacificar al país; las muestras de organización y poder comenzaron con el Distrito Federal, en donde al paso del tiempo las autoridades ciudadanas habían entrado, una y otra vez, en conflicto con el gobierno federal; los ciudadanos avocindados en esta urbe eran ajenos a las disputas y sólo pagaban los desacuerdos, por lo mismo y por el hecho de que jamás se tomó en cuenta su opinión, dejaron morir al llamado municipio libre.

El Departamento del Distrito Federal sustituyó al antiguo régimen citadino; en 1928 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y:

"Para cumplir con la reforma hecha a la fracción VI del artículo 73 constitucional, el Congreso expidió el 31 de diciembre de 1928 la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales disponiendo que el gobierno del Distrito Federal estuviera a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por medio de un órgano creado ex profeso, que fue el Departamento del Distrito Federal (D.D.F.).

La titularidad de dicho órgano se confirió al Jefe del Departamento del Distrito Federal, nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Unión...Para su gobierno el Distrito Federal se dividió en un Departamento Central formado por las

municipalidades de México, Tacubaya, Mixcoac, Tacuba y trece delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, General Anaya, San Angel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Ixtapalapa y Tláhuac.

Como auxiliares de la administración del Distrito Federal se establecieron el Consejo Consultivo del Departamento Central y consejos en cada una de las Delegaciones, como cuerpos representativos de la comunidad, habilitados para opinar, consultar, denunciar e inspeccionar los actos administrativos, de gobierno y servicios públicos (el subrayado es nuestro)... se instrumentaron la existencia de un secretario general, un oficial mayor, nueve oficinas centrales.....Había además 13 dependencias subalternas llamadas Delegaciones Políticas..."²⁹

Ya para entonces la población alcanzaba el millón de habitantes que volvieron a ser actores secundarios en los cambios propuestos; aunque es digno mencionar, que por vez primera se buscaba un gobierno ciudadano, sin confrontaciones con otros poderes, pero que aún no admitía la posibilidad de que los ciudadanos gobernarán, sin embargo se les invitaba a participar en forma consultiva.

El tránsito jurídico experimentado por la Ciudad de México desde 1325 hasta 1928 era negativo; los fundadores, por vía del consenso y la más decidida participación colectiva habían sido olvidados al imponerse, por las circunstancias del momento posrevolucionario, una legislación autoritaria que por más de seis décadas conculcó los más elementales derechos políticos de sus habitantes.

Los ciudadanos fueron ignorados durante seis centurias; los gobernantes, que en teoría deben mirar por el bien colectivo, modificaron una y otra vez la legislación que regulaba el

²⁹ *Ibid.* p. 8 y 9.

funcionamiento de esta gran ciudad y que a grandes razgos se podría resumir de la siguiente forma:

De 1521 a 1821 se trasladaron las figuras jurídicas ideadas en España a una geografía y a una sociedad sometidas a la cruel lógica del saqueo instaurado por la administración colonial; desde que Cortés fundó el primer ayuntamiento en Veracruz y el primer municipio en Coyoacán hasta la firma de los tratados de Córdoba, las leyes fueron de tal cúmulo y complejidad que los habitantes eran entes pasivos ante la voluntad de los funcionarios del virreinato.

Cuando México consigue la independencia política comienza un errático sistema jurídico, fiel al espíritu pródigo del anterior régimen; no hay que olvidar que casi todas las colonias comienzan por imitar, hasta que logran prescindir del lastre ideológico de la sumisión y conforman así su identidad, retomando los aspectos positivos de su pasado histórico. La ciudad de México es testigo del nacimiento de nuestra primera Constitución Política en 1824; los meses siguientes fueron la prolongación de un debate iniciado en el congreso constituyente sobre la ubicación de los poderes federales; el 18 de noviembre de 1824 el Congreso General Constituyente crea al Distrito Federal, con la Cd. de México como asiento de lo Poderes de la Unión, sustituyendo al Jefe Político por un Gobernador y dejando ayuntamientos en los pueblos del Distrito Federal.

Las luchas internas entre las posiciones ideológicas asumidas por los líderes políticos de aquel entonces terminan por arruinar al país; los vaivenes militares colocan, por breve tiempo, a los centralistas en el poder y estos emiten, el 20 de febrero de 1837, un decreto que ubica al Distrito Federal dentro del Departamento de México con un Gobernador y Ayuntamientos regidos por Prefectos. Las Bases Orgánicas de 1843 señalan a la Cd. de México como residencia oficial de los Poderes de la Unión.

El 2 de mayo de 1853 se emite una Ordenanza Provisional del Ayuntamiento de México que integró al cuerpo municipal con un presidente, doce regidores y un síndico.

La Constitución del 5 de febrero de 1857 previó la posibilidad de un cambio de residencia de los poderes de la unión -hecho que, hasta la fecha no ha ocurrido-, resguardando los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal al ordenar la existencia de Ayuntamientos de elección popular.

El Congreso de la Unión, un 16 de diciembre de 1899, aprobó la división del Distrito Federal en un Municipio y seis Prefecturas.

La ley de organización política y municipal del Distrito Federal del 26 de marzo de 1903 establece facultad legislativa para esta ciudad por parte del Congreso de Unión, la divide en trece municipios y permite al Presidente ejercer el gobierno por medio de la Secretaría de Gobernación quien lo hará por conducto de un gobernador, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas.

El Constituyente de 1917 dejó subsistente al Gobernador y a los municipios, regulando la función del primero una ley de organización del Distrito Federal y Territorios del 13 de abril de 1917. Como Don Venustiano no se sostuvo mucho tiempo en el poder, su sucesor consiguió el 28 de agosto de 1928 la reforma del artículo 73, fracción VI de la Carta Magna, hecho que marcó la desaparición del municipio como forma de gobierno y de participación ciudadana.²⁶

Después de esta somera panorámica histórico-jurídica, es entendible el modo y las circunstancias en que los habitantes del

²⁶ D.D.F. Ley orgánica del Departamento de Distrito Federal. Manual de organización institucional, p. 121 y 122.

Distrito Federal vieron desaparecer sus posibilidades reales de participar en la conducción, y no sólo en la construcción, de esta ciudad.

A continuación, se hará una descripción del sistema de gobierno creado por la administración obregonista.

1.3.4 DE 1929 A 1994.

El país inició su industrialización y el lento, pero firme, tránsito de un país de caudillos a otro de instituciones. El presidencialismo, como rasgo típico de nuestro sistema, se aceleró con la muerte violenta de Obregón en 1928 y el rompimiento Calles-Cárdenas en 1936.

La capital de la República creció en forma acelerada y anárquica²⁷; del mismo modo se procedió a dotar de servicios y normas a la gran mancha urbana que es asiento de los poderes de la Unión. Como típica urbe del subdesarrollo, esta ciudad asimiló dos fenómenos demográficos graves: el acelerado crecimiento de la población y las corrientes migratorias del campo a la ciudad.

Con apenas el 0.1% de la superficie total del país, la gran urbe aún no alcanzaba el millón de habitantes en 1920, para 1930 alberga a 1 299 576 personas y para el censo de 1990 se tiene un gran total de 8 235 744 habitantes²⁸, más aún, el pasado 3 de marzo de 1995, el Jefe del Departamento del D.F. afirmó que aquí se concentran

²⁷ El Sr. Julio Nuñez, vecino de la Colonia Morelos durante veinte años, comentó que al finalizar la década de los treinta, un día escuchó de viva voz a un grupo numeroso de personas invitar a sus vecinos a posesionarse, sin más, de alguna fracción del "llano" que se encontraba frente a su colonia; acto seguido, funcionarios del Departamento Central validaban "posesiones" demarcadas con palos y mecate, fue así como se lotificó e inició la actual Colonia Veinte de Noviembre. Los sin sabores de la "urbanización" y legalización de dicha colonia son un sumario de venalidades apenas encubiertas por recibos nimios de contribuciones canalizadas al través de líderes de incierta probidad.

²⁸ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Anuario estadístico del D.F. México, INEGI, 1993 p. 3, 80 y 81.

alrededor de 9 millones de personas²⁹, por lo que se deduce que el 10% de los habitantes de todo el país se apiñonan en la porción geográfica más pequeña de la federación.

A los anteriores datos demográficos habría que agregar la expansión económica del D.F., que por sí sólo genera el 23% del Producto Interno Bruto, la cuarta parte de la producción industrial, el 22% de servicios y el 20% de transporte y comunicaciones.³⁰

Por lo que se ha consignado, desde 1930 hasta 1994 se ha transitado de una ciudad emergente, con un pasado centrista, a una megaurbe que ha visto fortalecerse a un sistema político peculiar, hoy severamente cuestionado y puesto a revisión, que hizo de esta ciudad el reflejo más fiel de sus usos y costumbres apenas atenuados por reglas no escritas y un incipiente estado de Derecho.

La capital de un país que no es dictadura, pero tampoco es democracia. Sitio que es asiento de los Poderes de la Unión, pero que en los hechos es la residencia oficial de un poder que avasalla y somete a los otros: El Ejecutivo.

Durante seis décadas, el Ejecutivo Federal, con plena conciencia, coartó -en forma específica-, el ejercicio de los derechos políticos más elementales de los habitantes de la capital de la República. La justificación siempre ha sido paternalista; para el sistema es válida la tutela de una Nación que desde que inició su independencia política se ha dejado arrastrar por idealistas o ambiciosos, razón por la cual no hay un progreso económico. La estabilidad, la paz social y el desarrollo político requieren de una disciplina de los actores políticos y el pueblo sólo es el pivote de la clase política, la que sin más cortapisas que los intereses creados,

²⁹ Ballinas, Victor. "Alza de tarifas en el transporte sí mejora el servicio". La Jornada, México, 4 de marzo de 1993: 45 4º col.

³⁰ Ballinas, Victor. *Ibid.*

los grupos de presión y ciertas circunstancias hacen y deshacen las normas que sustentan un inverosímil estado de Derecho, pues está demostrado hasta la saciedad que la norma tiene su cumplimiento en razón de los intereses políticos en juego; la justicia se hace rígida cuando ello no conlleva riesgo alguno para el sistema: al que carece de recursos y edifica le caen encima una verdadera plaga de servidores públicos y/o representantes del sindicalismo corporativo que en tono sutil o abierto piden la correspondiente gratificación para hacerse de la "vista gorda" y si la víctima se niega, se procede a aplicar la norma, más sin embargo, si el presunto infractor tiene recursos, el camino para "regularizarse" es más terso. Por eso es que el Estado de Derecho es laxo e incipiente, ajeno a un sistema que privilegia la estabilidad y la venalidad, nunca el desarrollo sustentado en un sistema de observación irrestricta de la norma y la preocupación por educar a un pueblo.

Lo anterior, de ningún modo debe dejar la impresión de que todo lo anterior es invariable, pues con ello se negaría la capacidad inteligente del ser humano para sobrevivir, desterrando, poco a poco, o en forma abrupta, aquello que ya dió de sí y por lo mismo coloca a una sociedad al borde de la extinción. Quienes han sido privilegiados con el don de la educación superior, aún cuando tengan intereses creados, no pueden, ni deben permitir que algo nocivo permeé el tejido social, sin alcanzar a comprender que puede ser la causa de una catástrofe colectiva.

Ahora bien, muerto Obregón y expulsado del país Calles, la institución presidencial se afianzó en los hechos y la ley no hizo más que corroborar y justificar esta situación. Cada Legislatura Federal, sin algún barrunto de independencia, se acopló a la voluntad del primer mandatario en turno: ora bien era obrerista, o incorporaba derechos de moda sexenal (a la información, a la salud, etc.), o nacionalizaba o privatizaba instituciones bancarias sin rubor alguno.

Por lo ya expuesto se puede coincidir con el Dr. Jorge Carpizo, quien atinadamente expresa: "¿cómo es posible que de la noche a la mañana, el hombre políticamente poderoso se convierta casi en sólo un ciudadano más?, la podemos responder en el sentido de que la presidencia se ha institucionalizado, y los verdaderos instrumentos del poder en México responden al cargo del presidente y no a la persona...Las razones por las cuales el presidente ha logrado subordinar al poder legislativo y a sus miembros, son principalmente... la gran mayoría de los legisladores pertenece al P.R.I., y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desea;... si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el presidente es el gran dispensador de cargos y puestos...por agradecimiento, ya que saben que le deben el vital;...además del sueldo,...la aceptación de que el poder legislativo sigue los dictados del ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo...."³¹

En razón de esta pícara relación entre el Ejecutivo Federal y el H. Congreso de la Unión, es entendible que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1928 faculte al Jefe del Departamento del Distrito Federal para ejercer las funciones antes encomendadas al Gobernador y a los Municipios que existieron en este girón de la patria; luego, por una necesidad inequívoca de hacer generoso al presupuesto y con ello ensanchar la bonacible acción de la burocracia y la oportunidad de servir de varios prospectos revolucionarios se expidió una nueva Ley Orgánica el 31 de diciembre de 1941, documento en el que se plasma una división clara de poderes para el gobierno del D.F., se crea una Auditoría y doce Direcciones con una delineada esfera de acciones.

Igualmente, la procuración de justicia se encargó a la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales

³¹ Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. México, Siglo XXI, 1979. p. 224 y 228.

Por lo ya expuesto se puede coincidir con el Dr. Jorge Carpizo, quien atinadamente expresa: "¿cómo es posible que de la noche a la mañana, el hombre políticamente poderoso se convierta casi en sólo un ciudadano más?, la podemos responder en el sentido de que la presidencia se ha institucionalizado, y los verdaderos instrumentos del poder en México responden al cargo del presidente y no a la persona....Las razones por las cuales el presidente ha logrado subordinar al poder legislativo y a sus miembros, son principalmente... la gran mayoría de los legisladores pertenece al P.R.I., y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desea;... si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el presidente es el gran dispensador de cargos y puestos...por agradecimiento, ya que saben que le deben el sitio;...además del sueldo,...la aceptación de que el poder legislativo sigue los dictados del ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo...."¹¹

En razón de esta pícara relación entre el Ejecutivo Federal y el H. Congreso de la Unión, es entendible que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1928 faculte al Jefe del Departamento del Distrito Federal para ejercer las funciones antes encomendadas al Gobernador y a los Municipios que existieron en este girón de la patria; luego, por una necesidad inequívoca de hacer generoso al presupuesto y con ello ensanchar la bonacible acción de la burocracia y la oportunidad de servir de varios prospectos revolucionarios se expidió una nueva Ley Orgánica el 31 de diciembre de 1941, documento en el que se plasma una división clara de poderes para el gobierno del D.F., se crea una Auditoría y doce Direcciones con una delineada esfera de acciones.

Igualmente, la procuración de justicia se encargó a la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales

¹¹ Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. México, Siglo XXI, 1979. p. 224 y 228.

y la impartición quedó a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Por un prurito constitucional, el 3 de agosto de 1945, se promulgó un decreto presidencial que cambió las denominaciones "Jefe" y "Departamento" por las de "Gobernador" y "Gobierno" del Distrito Federal.

El 29 de diciembre de 1970 se publicó nueva Ley Orgánica y así el Departamento consolidó una más abultada burocracia distribuida en tres Secretarías Generales, un Oficial Mayor, Delegados, Subdelegados y Directores Generales; además de la creación de Juntas de Vecinos y Consejo Consultivo. En resumen, se impulsan dos nuevos elementos: la desconcentración administrativa y la participación ciudadana rigurosamente encauzada.

Durante la administración del Presidente Echeverría se crea el Tribunal Contencioso Administrativo (17-III-1971), los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales (18-III-1971); y, por decreto, se reforma y adiciona la Ley Orgánica del Departamento del D.F., para ahondar la tendencia desconcentrativa y de reorganización interna (31-XII-1971 y 30-XII-1972).

Al inicio de la Administración del Presidente López Portillo, se emite una Ley Orgánica de la Administración Pública en la cual se fijan las líneas generales de acción del Departamento del Distrito Federal (29-XII-1976); el 29 de diciembre de 1978 se publica la nueva Ley Orgánica del Departamento del D.F., que entre otras novedades reestructura la organización interna del Departamento, fija funciones a los órganos desconcentrados, establece las bases del régimen patrimonial del Departamento del D.F., e introduce, al menos en teoría jurídico-política, la participación ciudadana mediante el referéndum y la iniciativa popular, mecanismos que

hasta la fecha del presente trabajo no se han puesto en práctica, reduciendo dicha participación a los canales dóciles de las Juntas Vecinales y el Consejo Consultivo. Con el propósito de reglamentar la Ley orgánica antes citada, se publicó el 6 de febrero de 1979 el Reglamento interior del Departamento del Distrito Federal y con ello se precisan las atribuciones de funcionarios y estructuras internas del Departamento.

Una nueva reforma, por decreto, a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se publica en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 1983, la cual, a pesar de una severa crisis económica y la instauración de una política de recorte presupuestal hace más voluminosa y complicada la estructura del Departamento del Distrito Federal. Para el 26 de agosto de 1985 se publica nuevo reglamento interior para precisar las atribuciones de las diferentes estructuras del Departamento del D.F. De ahí se concluye, que las normas modificadas en el sexenio delamadridista sean una secuela de la anterior administración y un claro tránsito hacia el régimen salinista en donde a la añeja vocación hispanista de saturarnos de normas jurídicas, las más de las veces inobservables, se ve complementada con el arribo de un grupo gobernante obsesionado con verse asimismos como portadores de criterios de eficiencia sustentados en la creación de planes muy detallistas, estadísticas y demás herramientas técnicas conseguidas en un proceso formativo en universidades del mundo desarrollado que nada tienen que ver con nuestra idiosincracia.

La tecnocracia surgida de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México está constituida por abogados con posgrados en materia económica y en la actualidad por economistas con posgrados en administración, por lo que su visión del país, de su desarrollo y del servicio público se constriñe a un desarrollo de sus pares y el convencimiento a sus subordinados de supuestos logros,

bien difundidos por los medios de comunicación que nada tienen que ver con la realidad cotidiana.

Al inicio de la dramática caída de los precios internacionales del petróleo, la salida de capitales, la devaluación y la abultada deuda externa del país, el régimen del Presidente De la Madrid se propuso poner orden a las finanzas públicas. El recorte de personal y del gasto público instrumentado por su Secretario de Programación fue generalizado, pero no tocó al Departamento del Distrito Federal al cual le dió un respiro impensado cuando se decidió que la Federación absorbiera el 100% de la deuda del Departamento y acto seguido el C.P. Ramón Aguirre (muy cercano al afecto del primer mandatario), prometió tener finanzas sanas, por vez primera en la historia de la capital, recurriendo a una de las muchas medidas "amargas, pero necesarias" del sexenio: ajustar los cobros del Departamento.

Lo que es de elemental justicia se festinó a la usanza del sistema y causó no poco malestar entre los capitalinos; y en eso cobrarle al habitante del Distrito Federal lo que antes le subsidiaba la federación, volvió más constetario al habitante de esta urbe. Sin embargo, el justo empeño de hacer autofinanciable al gobierno de la capital choca con la aberrante realidad del modo discrecional con el que se maneja el erario público. En efecto, en la memoria reciente del país estaba fresco el recuerdo del "general" Durazo y motivos, hasta la fecha, no le sobran al contribuyente para dudar del destino que se dan a sus contribuciones, aunado a ello la depauperización de la sociedad como resultado de la aplicación ciega de un modelo económico de grandes logros "macroeconómico" hace impensable, en el corto plazo, el afianzamiento de una cultura fiscal.

En resumen, aquellas épocas en que se dejaban taponeadas las alcantarillas para cobrar "horas extras" en tiempos de lluvias, o se hacía algunas guarniciones con cemento blanco "sobrante", o bien,

se metían mariachis en "julias" para animar la clausura de una olimpiada van quedando en el olvido, por los ajustes presupuestales y la nueva era del código de barras.

Ahora, el criterio de la autosuficiencia y la prestación eficiente de servicios por parte de la Administración Pública y los Poderes locales del Distrito Federal tendrán que tener en cuenta que a raíz de los sismos de 1985 la sociedad capitalina tiene una percepción y mecanismos de actuación que ya son capaces de hacer reflexionar, e incluso cambiar de actitud, a la autoridad. La impunidad como modo de vida va perdiendo terreno y comienza a permear el concepto antipaternalista entre una parte considerable de ciudadanos que, tarde o temprano, han de cuestionar la calidad de los servicios a los que tienen acceso y el sentido anhelado de corresponsabilidad en la conducción de la capital del país.

De este modo, al hacer la revisión de los últimos 65 años de vida de la capital del país, es necesario observar que los distintos Jefes del Departamento del Distrito Federal han sido personajes que de un modo deliberado han sido nombrados por el presidente en turno para corresponder a la vocación real de cualquier funcionario de los gobiernos posrevolucionarios: el poder.

Cual más, cual menos, los distintos "regentes" -al parejo de sus jefes-, han actuado según el vaivén político y en forma inmedatista, sin más vigilancia real que la de sus patrones y el formal de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, que sin excepción ha avalado el ejercicio del presupuesto, el cual ha servido para obras más que justificadas como las del equipamiento urbano e infraestructura, y otras no tan necesarias como las gladiolas en Reforma, la sustitución de pavimento por adoquín o viceversa. Célebres han sido las actuaciones de personajes como Ernesto Uruchurtu (1952 - 1964) y sus obsesiones moralistas encabezadas, invariablemente, por una piqueta; la salida ignominiosa de Alfonso

Martínez Domínguez (1970 - 1971); los jugosos negocios encabezados por el empresario Carlos Hank (1976 - 1982) que sin rubor alguno declaraba: "político pobre, pobre político" y a quien jamás le melló el comentario de su jefe que conminaba a hacer política o negocios; la "estabilización financiera" del prohombre de Torresmochas, Guanajuato que sin rubor desfiló ante la dirigencia del P.R.I., como concursante de relleno en la sucesión del Presidente De la Madrid. Grises administraciones como las del José Manuel Puig Casauranc (1929 - 1930), que inauguró la Jefatura del Departamento del Distrito Federal, o la de Aarón Saénz (1932 - 1935) que de este modo vió extinguirse su buena estrella política a pesar de que se le hizo dócil panegirista del grupo gobernante merced a un enriquecimiento súbito en el negocio azucarero. La Jefatura del Departamento también sirvió para lucir las cualidades bienintencionadas de políticos sui generis como el Secretario Particular del Presidente Cárdenas, D. Raúl Castellanos (1938 - 1940), o la más reciente del controvertido Manuel Camacho Solís (1988 - 1993), para quien el puesto sólo fue plataforma que le permitió demostrar sus habilidades negociadoras, amalgamadas con dos confusas posiciones: la lealtad a ultranza con el Presidente Salinas y sus intenciones democratizadoras.

Es lamentable ver la medianía, salvo honrosas excepciones, y la falta de compromiso de los distintos Jefes del Departamento del Distrito Federal; concluir, asimismo, con el hecho de que esta ciudad se condujo en forma discrecional, obsecuente con el sistema y sin atender a su honda problemática produce escalofrío, porque para nadie es sensato saber que el suministro de agua se encuentra al borde de una crisis, que la seguridad pública es un ajuste constante de cuentas entre la delincuencia y la policía en contra de una sociedad inerme, que hasta ahora, harta y a punto de estallar, recrimina y comienza a proponer otros modos de gobernar y para ello tiene que ir en contrasentido del poder público, mismo que sólo sirvió para ir posponiendo soluciones de fondo porque afectaba los

intereses oscuros de quienes se supone deben servir y no servirse de un pueblo paciente al que sólo se le muestra, como modo de subsistencia, el camino de la simulación en la observancia de la ley y el acatamiento del "unto" como razón y esencia de la convivencia social.

Se cierra el presente capítulo en 1994, porque hasta concluir ese agitado año se le pudo dar largas a las intenciones de administrar en forma diferente a la capital de la República, con la aparición en el Diario Oficial de la Federación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (26 de junio de 1994) y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (30 de diciembre de 1994), siendo -ambas-, de observancia general al día siguiente de su publicación. La nueva normatividad vigente, -que al momento de la realización del presente trabajo-, aún se encuentra sujeta a revisión por falta de consenso, el Código Financiero (31-XII-94) y las nuevas facultades legislativas de la novísima Asamblea de Representantes (3-IX-93) es la respuesta por parte del Gobierno a un reclamo de los partidos políticos de oposición y a los señalamientos, a veces aislados, de diversos estudiosos de la problemática aquí abordada, porque aún no es demanda sentida y generalizada de la ciudadanía en razón de que su educación política es pobre y sólo explicable en la medida en que así se ha robustecido el actual modo y sistema de gobierno.³²

El ocaso del salinismo y el inicio del actual sexenio pintan un panorama oscuro al desarrollo del Distrito Federal, entre el 19 y 21 de diciembre de 1994 se hizo añicos la salud financiera del más reciente miembro del Primer Mundo: el peso se devaluó. El

³² Se aplicaron dos encuestas entre ciudadanos con estudios superiores en los años de 1987 y 1994 y en ambos casos se pudo comprobar que era casi unánime el conocimiento del nombre del Jefe del DDF en 1987 y nadie recordaba el nombre del actual; algunos afirmaban conocer a su delegado; en forma unánime reprobaban la actuación del Departamento; algunos les parecía democrático el modo de gobierno del D.F.; pocos sabían cuantas delegaciones políticas existen; sólo dos supieron cuantos distritos electorales había en la capital; la mayoría afirmó conocer a su delegado; pero lo más revelador fue saber que sólo una persona citó a la antidemocracia como el principal problema del Distrito Federal.

presupuesto de egresos para la capital sufrió un severo recorte y ya sabemos que una medida de esta naturaleza gravita sobre los menguados peculios de todos y cada uno de los contribuyentes. Nada bueno se vaticina y sin embargo, es deseable que estos momentos aciagos la autoridad sea sensible y el economista que fue colocado al frente del gobierno del D.F., aquilate la tronante declaración de su jefe que ha prometido el fin a la impunidad.

CAPITULO 2

El Gobierno del Distrito Federal desde 1995.

En este segundo capítulo se hará una descripción actualizada sobre las actuales estructuras de gobierno del Distrito Federal.

Al elaborar la presente tesis es menester informar que la reforma política iniciada en el sexenio 1982 - 1988 está inconclusa, y nada garantiza que nuevas circunstancias y hechos modifiquen lo que aquí se consigna; sin embargo, en la actualidad los cambios normativos recientemente publicados aún conviven con modos y estructuras de un pasado no muy remoto y profundamente afincado en la sociedad.

Por último, cabe destacar que al concluir el presente capítulo se hará un listado breve de lo que, a grandes razgos, constituye la problemática del Distrito Federal.

2.1. BASES CONSTITUCIONALES.

Sin lugar a dudas, los debates del Congreso Constituyente de 1917 en torno al Distrito Federal fueron menos acalorados y largos que los provocados por los artículos de carácter social, aún así, es innegable que D. Venustiano Carranza -al principio, partidario del municipio libre-, buscó acabar con la elección del Ayuntamiento de la ciudad de México y su sustitución por un gobernador nombrado directamente por el Ejecutivo Federal para terminar con un foco de resistencia democrática enfrentado a los poderes federales; finalmente, después de un año de acoso y otro de espera, se consumó la conculcación parcial de los derechos políticos plenos de los habitantes de la capital de la República.¹³

¹³ Moreno, Daniel. Derecho constitucional mexicano, México, Pax, 1981. p. 350 a 353.

En la senda del autoritarismo, el Gral. Alvaro Obregón contó con un Congreso cada vez más dócil y creó lo que hoy conocemos como el Departamento del Distrito Federal, dejando sin participación directa a los habitantes del Distrito Federal en la conducción política de su ciudad.

Sesenta y cinco años han pasado y aún no es un hecho la recuperación del ejercicio de sus derechos políticos del capitalino. En el transcurso del año pasado y del presente comenzaron a ser vigentes diversas reformas jurídicas que norman el modo de gobierno del Distrito Federal. En nuestros días, las bases constitucionales del gobierno de la capital de la República son las siguientes:

Art. 43, en donde se le considera como parte de la Federación.

Art. 44, en donde se afirma que la Cd. de México es el Distrito Federal y se le tiene como asiento de los Poderes de la Unión. Además de fijar sus límites, advierte que en caso de trasladarse los poderes federales, se le denominará Estado del Valle de Anáhuac.

Art. 73, fracción VI, en donde se faculta al Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del D.F., y para legislar en todo aquello que no estuviera expresamente concedido a la Asamblea de Representantes del D.F.

Art. 73, fracción VIII, que otorga facultades al Congreso para aprobar el monto de endeudamiento que se tenga que integrar en el presupuesto de ingresos del D.F., así como para ser informado a través del Ejecutivo Federal, previo informe remitido por el Jefe del D.F. a este último y a la Asamblea de Representantes, del ejercicio de dicha deuda.

Art. 74, fracción VI, que dispone como facultad exclusiva de la Cámara de diputados el otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F., propuestos por el Presidente de la República.

Art. 76, fracción IX, que otorga como facultad exclusiva del Senado el nombramiento y remoción del Jefe del Distrito Federal en los casos dispuestos por la misma Constitución.

Art. 105, en el cual se establece la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cualquier controversia entre la Federación, o uno o más Estados y el D.F., así como entre órganos de gobierno del D.F., respecto de la constitucionalidad de sus actos.

Art. 122, que en forma extensa y detallada expresa que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del D.F. La fracción I, a través de cinco incisos precisa que el congreso de la Unión, como ya se señaló con anterioridad, está facultado para expedir el Estatuto de Gobierno del D.F., el cual equivale a una constitución local al fijar las atribuciones de los Poderes de la Unión respecto al gobierno de la capital, el cual está constituido por La Asamblea de Representante, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia; además, se afirma que los derechos y obligaciones de los defensores son de carácter público. En el mismo Estatuto, deberán de estar las bases para la organización administrativa del D.F. y para la conformación de los consejos ciudadanos como coadyuvantes en el ejercicio de la administración pública de la capital. En la fracción segunda, como resabio del presidencialismo a ultranza, se otorga la facultad al Presidente de la República para nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos dispuestos por nuestra Carta Magna, también se faculta al Primer Magistrado para aprobar el nombramiento o remoción del Procurador General de Justicia que realice el Jefe del

D.F.; queda bajo el mando del Ejecutivo Federal la Fuerza Pública y la designación del funcionario que la encabece, pudiendo delegar funciones de dirección en materia de seguridad pública al Jefe del D.F.; es obligación del Presidente remitir al congreso de la Unión el monto y ejercicio de la deuda pública que requiera el D.F., para lo cual recibirá el requerimiento y la disposición respectiva por parte del Jefe del D.F.; también, el Presidente tiene la facultad de iniciar leyes respecto del D.F., ante la Asamblea de Representantes; y por último, el Ejecutivo Federal tendrá las demás facultades que le señale la Constitución, el estatuto y las leyes. En la fracción III delinea claramente la conformación y atribuciones de la Asamblea de Representantes, que desde 1994 tiene el carácter de legislativa, conformada por un gran total de 66 personas. La cuarta fracción precisa las facultades de la asamblea de Representantes. En la fracción quinta otorga la facultad de iniciar leyes y decretos ante la asamblea de representantes a sus propios integrantes, al Presidente y al Jefe del Distrito Federal, correspondiendo en forma exclusiva a este último la formulación de los proyectos de ingresos y egresos; asimismo, se establecen los mecanismos de promulgación de las leyes y decretos relativos al D.F. La fracción VI establece el mecanismo de elección del Jefe del D.F. y las atribuciones de la administración encabezada por él, del mismo modo la fracción VII del mismo art. 122, establece los lineamientos generales de las atribuciones y conformación del Tribunal Superior de Justicia del D.F., reservando en la fracción VIII el Ministerio Público al Procurador General de Justicia del D.F. y, por último la fracción IX, en donde, habida cuenta del crecimiento urbano que ha llegado a conformar un área metropolitana con el estado de México, se establece la regulación de una Coordinación entre ambas entidades federativas.

Art. 127, que precisa el derecho de los integrantes de la Asamblea de Representantes y demás servidores públicos del D.F., a

recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de sus funciones.

Y, por último, el art. 127 que en su primer párrafo dispone que: **"Los recursos económicos de que dispongan...el Gobierno del Distrito Federal..., se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."**

2.2. NATURALEZA JURIDICA.

En esta parte del presente trabajo se contará con el invaluable apoyo de la teoría jurídica, que al efecto, señala que la naturaleza jurídica es la esencia que auxilia para definir algo. Al hacer referencia al gobierno del Distrito Federal, es preciso recordar que diversos artículos de la Carta Magna lo definen en forma general; desprendidos de la Constitución, existen varios ordenamientos jurídicos que precisan las atribuciones de las distintas instancias de gobierno para la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Administrativamente hablando, las tareas de gobierno de cualquier país requieren de autoridades nacionales ubicadas en un territorio bien delimitado y sin conflicto con un poder local; la Asamblea Constituyente de 1916-1917 continuó en la senda iniciada desde la primera Carta Magna vigente en el país y en el art. 44 fijó la residencia de los Poderes Federales en un espacio y ficción jurídico-geográfico denominado Distrito Federal, dicho asiento coincidió, por los motivos ya enunciados en el primer capítulo, con la centenaria Cd. de México. Sin embargo, el deseo teórico y la realidad, durante mucho tiempo, vivieron en pugna constante porque el espacio físico que demanda el poder público federal está inmerso en una ciudad que desde tiempos inmemoriales es residencia de la concentración más grande de habitantes que existe en la República.

Como México decidió hace bastante tiempo transitar por la vía de una República Federal, -aún cuando el federalismo escasa vez se ha llegado a practicar-, nos interesa destacar que a diferencia de lo que se consignó por años en la Constitución, el Distrito Federal es una entidad federativa, pues aunque el art. 43 lista los Estados y hasta el final aparece la capital federal, es claro el precepto que a la letra dice: "**Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes,....,Zacatecas y Distrito Federal.**" , aunado a lo anterior diversas disposiciones de otros ordenamientos emanados de la Carta Magna así lo confirman, por ejemplo, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su art. 2º indica que "El Distrito Federal es una **entidad federativa** con personalidad jurídica y patrimonio propio,..." y la Ley Orgánica de la administración Pública del Distrito Federal, que en el capítulo II, denominado Del Territorio del Distrito Federal, art. 6º afirma que "La Ciudad de México es el Distrito Federal, **entidad federativa** con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos...." (las negrillas y los subrayados no obran en los originales).

En un área de 1489.86 metros cuadrados se ubica el asiento de los tres Poderes de la Unión, hay, también, en promedio una décima porción de los habitantes del país que disponen de aproximadamente una cuarta parte del potencial económico nacional; lo anterior, nos conduce a la conclusión de que la capital de la República es un auténtico e indiscutido centro de poder, a tal grado que en palabras del Dr. Jorge Carpizo es un elemento básico del sistema, difícilmente renunciable, porque los preceptos constitucionales y los usos y costumbres metaconstitucionales otorgan al Presidente "el gobierno directo de la región más importante , con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal...."²⁴, situación que hoy está matizada y es tema principal de la agenda de

²⁴ Carpizo, Jorge. Op. cit., p. 26.

diálogo entre el Gobierno y la oposición partidista. Aunque la Constitución da pormenores de una división de poderes para el Distrito Federal, lo cierto es que el Ejecutivo para la capital es el puesto clave para su conducción y es por ello que sistemáticamente, el régimen, ha de dar largas a la amputación de su facultad para colocar a algún allegado en ese puesto clave.

En forma resumida, la Carta Magna dispone que un legislador federal o local electo en el Distrito Federal y perteneciente al Partido Político que cuente con mayoría en la Asamblea de Representantes, podrá ser nombrado por el Ejecutivo Federal y ratificado por la Asamblea de Representantes, o en caso de dos intentos negativos- con distintos prospectos-, de ratificación, será el Senado quien, sin más trámite, hará el nombramiento. Lo anterior fue ampliamente rechazado por la oposición, pues la elección indirecta aplaza el ejercicio político de la población para darse así misma la forma de gobierno que más le convenga.

En fechas recientes, el gobierno capitalino ha puesto en marcha una Mesa de discusión sobre la reforma política para el D.F., en la cual el P.R.I. ha propuesto la elección de los delegados políticos y dar un carácter de mayor gestión y fiscalización a los denominados Consejos Ciudadanos, que en breve habrán de conformarse por votación directa, albergándose, por parte del Gobierno, la esperanza de que sean tan anódinos como las Juntas Vecinales y el Consejo Consultivo". Si a todo esto, se suma el hecho de que el artículo 5º transitorios, contenido en la publicación de las reformas constitucionales aquí citadas respecto al gobierno del D.F., expresa en forma clara que el nombramiento del primer Jefe del D.F. se verificará en el mes de diciembre de 1997, se podrá concluir que hay toda una estructura jurídica bien pensada para hacer muy lenta la supresión de este baluarte del presidencialismo

³³ Enciso, Angélica, "No hay condiciones para elegir Consejos Ciudadanos". *La Jornada*. México, 29 de enero de 1995: 37: 1º Col.

nacional. En fecha reciente, fue publicada la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en donde se precisan las facultades del Ejecutivo local, por lo que en breve, se espera la aparición de su reglamento interno concordante con esta novísima ley, el cual precisará las funciones y mecanismos de acción de esta estructura administrativa..

En estos momentos, el D.F. ya cuenta con una Asamblea de Representantes casi semejante a los Congresos locales de los Estados. El art. 122 constitucional, en su fracción IV con sus ocho incisos le otorga tal cantidad y calidad de facultades, que cuando las ejerza a plenitud será un órgano legislativo real, además, la siguiente fracción de este precepto constitucional faculta a los asambleístas para iniciar leyes, compartiendo esta prerrogativa con el Ejecutivo Federal y local. El Estatuto de gobierno del D.F., refrenda las facultades otorgadas por la Constitución a la Asamblea de Representantes, según lo dispuesto en los arts. 42 al 51; y, su recientemente reformada Ley Orgánica y Reglamento de su gobierno interior, precisan sus facultades y mecanismos de trabajo.

Por lo que toca a la impartición de justicia, la capital de la República cuenta con un Tribunal Superior que era, hasta hace poco, el único órgano equiparable al Poder Judicial de cualquier Entidad federativa. La normatividad constitucional del citado Tribunal se encuentra en el art. 122, fracción VII, además de que el Estatuto de Gobierno del D.F., dedica el Capítulo III a desglosar su conformación y facultades, y como es de esperarse, su Ley Orgánica y Reglamento Interior estarán comprendidos en la intención reformista del actual régimen.

En la fracción VIII, del art. 122 constitucional se establece que el Procurador General de Justicia del D.F., tendrá a su cargo el Ministerio Público. Existen además, una Ley Orgánica y el correspondiente reglamento de la Procuraduría General de Justicia

del D.F., siendo este último de muy reciente publicación en el Diario Oficial (8-III-95).

El inciso e), de la fracción IV del art. 122 constitucional, faculta a la Asamblea de Representantes para expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual ha de dirimir las controversias entre la administración pública del D.F. y los particulares. El Estatuto de Gobierno del D.F., por medio del art. 67, fracción VI faculta al Jefe del D.F. para nombrar a los Magistrados del Tribunal, hecho que se correlaciona con la aprobación que deba dar la Asamblea de Representantes, según se expresa en el art. 42, fracción XVI del mismo Estatuto.

Por otra parte, la Constitución -en el multicitado art. 122- y la inquietante realidad expansiva de la mancha urbana han impuesto la necesidad de coordinar esfuerzos administrativos entre el D.F. y el Estado de México para encarar la problemática de su área conurbada, al efecto se han creado diversas Comisiones Metropolitanas, reguladas por diversos convenios entre ambas entidades federativas, que en no pocas ocasiones incluyen a la Federación.

Por último, es importante destacar el hecho de que el deterioro institucional de los órganos de procuración e impartición de justicia es tal, que a últimas fechas han empezado a proliferar derivaciones del llamado ombudsman europeo, sobre todo del tipo que se enfoca a la protección de los derechos humanos, y por tanto de los ciudadanos: es así como se crea en principio, a nivel federal, el Instituto y Procuraduría del Consumidor, posteriormente, el síndico del contribuyente y, ahora, la Comisión Nacional de Derechos Humanos; por lo que toca al nivel local, la Procuraduría Social es la pionera y después la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En un país con recursos económicos limitados, la creación de estas estructuras gravita sobre un menguado presupuesto que no

proporciona los niveles mínimos aceptables de servicios públicos, por ello quizás, las reformas al sistema judicial deben ir a fondo, pues la pésima tutela de los bienes jurídicamente intrínsecos al ciudadano y al ser humano ocasiona la aparición de órganos específicos enfocados a estas tareas, que se suponen deben ser la esencia de los Tribunales y de la Procuraduría locales. Pero como el Estado de Derecho no está a la vuelta de la esquina, es necesario que se aquilate la noble tarea de las variantes de ombudsman que, con su labor y empeño, van creando las condiciones para la observancia irrestricta de la ley.

A continuación, se fijará la atención en los tres poderes que gobiernan la Ciudad de México, su normatividad, organización y funcionamiento, así como la problemática que estos encaran y los medios institucionales de los cuales se valen los habitantes de la capital de la República para hacer respetar sus derechos.

2.3. JEFATURA DEL DISTRITO FEDERAL.

Como producto de la inquietud de los partidos políticos de oposición, el sistema ha tenido que modificar el ejercicio del poder ejecutivo en la capital del país.

La jefatura del D.F., es de reciente creación y comenzó sus funciones el primer día del año de 1995, aunque se preserve el nombre de Departamento del D.F. En efecto, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 26 de julio de 1994, cambiará la denominación de Jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF) por la de Jefe del Distrito Federal, para designar al funcionario público que habrá de surgir en el mes de diciembre de 1997, y que hoy recibe una serie de nombres rebuscados e imprecisos, como el de "Regente", el cual, sin embargo, ya ha asumido las facultades conferidas al Jefe, tal como esta previsto en el art. décimo segundo

transitorio del citado Estatuto y en el art. 12, también transitorio, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. (LOAPDF), la cual fue publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1995 y cuya vigencia se inició al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del D.F. (GODF), el 31 de diciembre de 1994, ambos ordenamientos disponen que las facultades conferidas al Jefe del D.F., se tienen por atribuidas al actual Jefe del DDF.

Las disposiciones legales obligan a hacer convivir en forma forzada e ilustrativa las denominaciones aplicadas al titular y al órgano con facultades ejecutivas para el D.F.; esta dicotomía entre el orden autoritario del pasado y la vocación democratizadora impulsada por la sociedad permean en la Carta Magna, el EGDF y la LOAPDF.

De suyo, la denominación "Departamento" ha causado confusión en el pasado reciente y no son pocos los autores que han marcado severos errores en la denominación, así D. Andrés Serra Rojas ha censurado el hecho de que la misma Constitución, cuyo texto estuvo vigente hasta el 10 de agosto de 1987, así denomine a una estructura gubernamental que no concuerda con los principios doctrinarios que rigen para un Departamento de Estado³⁶, por otra parte Miguel Acosta Romero vierte reglas, que en su opinión, marcan claras diferencias operativas entre una Secretaría de Estado y un Departamento, así como sus afinidades de rango, por lo que niega tal carácter a la entidad por medio de la cual se administra la capital federal, toda vez que no presta un servicio técnico especializado.³⁷ Muy marcada deficiencia existía en el texto constitucional vigente hasta el 21 de abril de 1987, fecha en que fue aprobada la primera reforma delamadridista respecto al modo de gobierno del D.F., cuando en forma indistinta se hacía mención al Gobernador del Distrito Federal (facultades del Presidente) y al Jefe

³⁶ Serra Rojas, Andrés. Op., cit. p. 588 y 589.

³⁷ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Mexico, Porrúa, 1981. p. 127.

del Distrito Federal. El texto constitucional en vigor aún habla de Departamentos Administrativos (Arts.29, 90, 92 y 93), aunque omite en el art. 89 conceder la facultad al Presidente de nombrar a sus titulares y a pesar de que en los hechos, sólo subsista la denominación para la estructura gubernamental que no esta especializada en el despacho de un sólo tipo de asuntos, como es el caso del Departamento del Distrito Federal.

El actual titular del Poder Ejecutivo Federal, de acuerdo a la ley, nombró sin más al actual Jefe del Departamento del Distrito Federal pues así lo dispuso el art. 5º transitorio del Decreto que reforma los arts. 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, de la Constitución, publicado en el DOF el 25 de octubre de 1993, al dejar vigente hasta diciembre de 1997 el art. 76, fracc. VI, base primera de la Carta Magna, que a la letra dispone que "El gobierno del D.F. estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva". En resumen, el actual Jefe del DDF es Oscar Espinosa, quien fue designado por el Dr. Zedillo, aunque el EGDF y la LOAPDF hablen de Gobierno del D.F. y de un Jefe del D.F. El Lic. Espinosa encabeza un DDF con atribuciones de Gobierno del D.F.

2.3.1. TIPO DE ORGANIZACION.

Por mandato de la ley, la administración pública del D.F. es central, desconcentrada y paraestatal, a semejanza de la administración pública federal, que salvo la desconcentración, así se reconoce en el Art. 90 de la Carta Magna vigente.

De conformidad con el art. 86 del EGDF, "La administración pública del Distrito Federal se sujetará a principios de coordinación, oportunidad, eficiencia, profesionalización, especialización, simplificación, transparencia y expeditéz que reclama el cumplimiento de sus funciones" y a continuación, el art. 87, precisa

que "será central, desconcentrada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida la Asamblea de Representantes del D.F.,...La Jefatura del D.F., las Secretarías, las Delegaciones, la Procuraduría General de Justicia del D.F. así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.", en razón de ello, el art. 2º de la LOAPDF, dispone que "La Administración Pública del D.F. será central, desconcentrada y paraestatal" (los subrayados no están incluidos en los textos originales).

La evolución política del país ha impregnado a la administración pública, en general, una alentadora tendencia hacia la desconcentración con el fin inequívoco de atender en forma más expedita el conjunto de necesidades sociales que se dejó acumular y aquellas de reciente aparición que reclaman una respuesta distinta por parte del Gobierno.

No es de extrañar que el EGDF imponga a la administración pública del D.F. la elemental condición de servir bien y en ese tenor, el segundo párrafo del art. 2 de la LOAPDF textualmente ordena: "Para atender de manera eficiente, el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal."

Por lo que corresponde a la Administración Pública Paraestatal, la ley específica que se constituye con "...organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos" (párrafo 5º del art. 2 de la LOAPDF concordante con el art. 97 del EGDF).

De este modo, se tiene una visión general del tipo de organización que caracteriza al actual DDF, con función y estructura de Gobierno del D.F.

2.3.2. ORGANIZACION Y COMPETENCIA.

En el desarrollo de este apartado, se tendrán que empalmar disposiciones constitucionales que habrán de tener vigencia hasta diciembre de 1997 con otras ya existentes y en vigor y sus ordenamientos derivados. Por lo antes expuesto, se puede citar en forma jerarquizada la organización actual del gobierno de la capital federal en la siguiente forma:

A) Presidente de la República. Conforme al art. 5º transitorio del decreto que reformó diversas disposiciones constitucionales y que se publicó en el DOF el 25-X-93, "El gobierno del D.F. estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva" (base 1ª, fracción VI del art. 76 constitucional), de lo anterior se desprende que el Primer Mandatario, hasta diciembre de 1997, podrá hacer uso de su facultad constitucional que le permite nombrar y remover al funcionario que encabeza la Administración Pública del D.F.

B) El Jefe del DDF. Aunque el EGDF y la LOAPDF consignan el nombre de Jefe del Distrito Federal, en el articulado transitorio de ambos cuerpos jurídicos se establece que el actual ha de continuar llamándose Jefe del D.D.F., pero con las atribuciones del futuro Jefe del D.F., al efecto y para fines jurídicos y prácticos, se le considera como el "...funcionario político-administrativo nombrado y removido por el Presidente de la República;...;tiene a su cargo y encabeza la administración pública de la entidad federativa Distrito Federal;..."¹⁸

¹⁸ Acosta Romero, Miguel. Op. cit. p. 150.

La denominación de Jefe del DDF continuará existiendo hasta diciembre de 1997, sin embargo, la intemporalidad en el cargo y algunos razgos político administrativos han cambiado y se encuentran ya en vigencia. En efecto, la Constitución, el EGDF y la LOAPDF señalan que el actual Jefe del DDF conservará su denominación hasta diciembre de 1997, fecha en la cual el Presidente lo nombrará de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el D.F., que pertenezca al partido político que cuente con mayoría en la Asamblea de Representantes del D.F., sometiendo, hasta por un par de veces con distinta propuesta, dicha designación ante ese cuerpo legislativo; se tiene previsto que en caso de que la Asamblea se niegue a ratificar el nombramiento hecho por el Presidente, será el Senado quien por mayoría haga el nombramiento, en forma directa, de dicho funcionario. El jefe del D.F., permanecerá en su cargo hasta seis años después de rendir su protesta ante la Asamblea de Representantes o ante el Senado, pero en ningún caso podrá prolongarse más allá del dos de diciembre del año en que concluya el sexenio en que fuese nombrado.

El cargo de Jefe del DDF, de conformidad con el texto constitucional, vigente y por entrar en vigencia en noviembre de 1997, admite por omisión la posible prolongación del nombramiento del actual funcionario nombrado por el titular del ejecutivo Federal, o inclusive su probable nombramiento después del 2 de diciembre del año 2000, no así la reelección del primero y siguientes Jefes del D.F. Al funcionario que encabeza la administración pública del D.F., el EGDF, en su sección III, art. 67 le confiere, por medio de XXIII fracciones, las siguientes facultades y obligaciones:

Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; refrendar decretos promulgatorios del Ejecutivo respecto de leyes y decretos expedidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), observando su estricto

cumplimiento, así como de aquellas leyes y decretos que al respecto expida el Congreso de la Unión; expedir reglamentos gubernativos para ejecutar y desarrollar las leyes emitidas por la ARDF; nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del D.F., si no contraviene al EGDF; nombrar y remover, con la aprobación del Presidente de la República, al Procurador General de Justicia del D.F.; Nombrar Magistrados del Tribunal de Justicia del D.F. y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo con la aprobación de la ARDF; otorgar patentes de Notario conforme a las disposiciones aplicables; solicitar a la Comisión de Gobierno de la ARDF para que convoque a sesiones extraordinarias; presentar ante la ARDF el presupuesto de ingresos y el proyecto de egresos a más tardar el 30 de noviembre del año anterior a su vigencia o; en su caso, el 20 de diciembre cuando inicie su encargo en ese mes; enviar a la Comisión de Gobierno de la ARDF la Cuenta Pública del año anterior; someter a la consideración del Primer Mandatario los montos de endeudamiento que sean necesarios para financiar los egresos del D.F., de conformidad con la Ley General de Deuda Pública; informar al Presidente de la República y a la ARDF sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del D.F.; formular el Programa General de desarrollo de la Ciudad; Presentar por escrito ante la ARDF, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, un informe sobre el estado que guarda la administración pública del D.F.; remitir a la ARDF informes trimestrales, dentro de los siguientes 45 días posteriores al corte del periodo respectivo, sobre ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, para la revisión de la Cuenta Pública del D.F.; ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del D.F., de acuerdo a la ley; ejercer funciones de dirección de la seguridad pública cuando le sean delegadas por el Ejecutivo Federal; facilitar al Tribunal Superior de Justicia del D.F. y a la ARDF los auxilios necesarios para el ejercicio de sus funciones; informar ante la ARDF, por escrito con el secretario del

ramo correspondiente cuando así lo pida la ARDF; administrar la hacienda pública del D.F., con apego a la ley; celebrar convenios de coordinación con la Federación, estados y municipio y de concertación con los sectores social y privado; dirigir la planeación y el ordenamiento del desarrollo urbano del D.F., conforme a derecho; y, las demás que le confiera la ley.

El decreto del 25-X-93 dispone la observancia del texto constitucional hasta ese momento vigente, respecto al nombramiento y remoción del Jefe del DDF, indicando que a partir del mes de diciembre de 1997 empezará el acatamiento al texto contenido en el art. 122, fracc. VI, inciso i) que otorga al Senado, o en sus recesos, a la Comisión Permanente del Congreso la facultad de remover al Jefe del D.F., por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el D.F., siempre y cuando exista una petición, después de que se haga de su conocimiento tales causas por parte de la Suprema corte de Justicia de la Nación, o del Presidente de la República, o de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (art. 28 del EGDF), avalada por la mitad de los miembros del Senado o de la Comisión Permanente, al respecto el EGDF precisa en el art. 66 las siguientes causas graves para remover al Jefe del D.F.: Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión; abstenerse de ejecutar, reiterada y sistemáticamente, las disposiciones legales emitidas por los Poderes de la Unión; ejercer, sin acatar la ley, los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, así como negarle informes sobre el destino de dichos montos al Presidente; usar la fuerza pública, sin apego a la ley, afectando así el orden público; y, las demás, que a juicio del Senado, afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o alteren el orden público en el D.F. El EGDF, también contempla los supuestos de ausencia del Jefe del D.F. en la siguiente forma: al ser removido, se estará a lo dispuesto para el nombramiento del Jefe del D.F.; si la ausencia no excede de 30 días

o estuviere pendiente su nombramiento o ratificación, el Secretario de Gobierno en funciones estará encargado del despacho durante ese periodo; si la ausencia excede los treinta días, hay falta absoluta o remoción, el encargado del despacho será el Secretario de Gobierno en funciones y se procederá al nombramiento del Jefe en los términos dispuestos por la Carta Magna, documento en el cual no se contempla en forma explícita los supuestos de renuncia o de solicitud de licencia en sus diversas modalidades del Jefe del D.F., sin embargo, entendemos, que se acatará lo antes transcrito.

El art. 10 de la LOAPDF dispone que el Jefe del D.F. encabeza la Administración Pública del D.F., y que ésta tiene a su cargo la prestación de los servicios públicos, que se entienden como las actividades cuyo fin es la satisfacción de las necesidades de carácter colectivo, siendo susceptibles de concesionarse, conforme a derecho.

El art. 12 de la LOAPDF se refiere al refrendo de la normatividad que rige para el D.F.: el Jefe del D.F., está obligado a refrendar los decretos promulgatorios presidenciales de las normas creadas por la ARDF y el Congreso de la Unión, y a su vez, las normas expedidas por el Jefe del D.F., sólo serán válidas con el refrendo del, o los, Secretario(s) respectivos.

C) Unidades Administrativas Auxiliares. El art. 13 de la LOAPDF se dispone en forma textual lo siguiente: "El Jefe del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprende el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta ley, de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- III. Secretaría de Desarrollo Económico;
- IV. Secretaría del Medio Ambiente;

- V. Secretaría de Obras y Servicios;
- VI. Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social;
- VII. Secretaría de Finanzas;
- VIII. Secretaría de Transportes y Vialidad;
- IX. Secretaría de Seguridad Pública;
- X. Oficialía Mayor, y
- XI. Contraloría General.

Al escribir estas líneas, aún no se publican los ordenamientos más usuales que se desprenden de la Ley Orgánica, como son el Reglamento Interior o el Manual de Organización, para lo cual se cuenta con un plazo de 180 días a partir del 31 de diciembre de 1994. En razón de lo anterior, sólo se consigna, de acuerdo al art. 15 de la LOAPDF, que al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, quien recibirá el apoyo de los Subsecretarios, Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, así como del personal que disponga el inminente Reglamento Interior.

Por otra parte, el art. 16 de la LOAPDF permite constituir Comisiones Intersecretariales para el despacho de algún asunto cuando tengan que intervenir dos o más de las secretarías arriba listadas, esto ameritará su publicación en el DOF y en la Gaceta Oficial del D.F. (GODF), pudiéndose agregar a ellas entidades de la Administración Pública Paraestatal si así se requiere; además, las Comisiones pueden ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Jefe del D.F.

Los arts. 18 y 19 de la LOAPDF disponen, respectivamente, que cuando haya duda de atribuciones, resolverá el Jefe del D.F. y cuando alguna Secretaría necesite el auxilio de cualquier dependencia del Gobierno del D.F., se entenderá como obligatorio proporcionarlo.

Los titulares de las distintas Secretarías, de la Oficialía Mayor y de la Contraloría General, de acuerdo al art. 14 de la LOAPDF tienen las siguientes atribuciones comunes: Acordar con el Jefe del D.F. el despacho de los asuntos de su competencia, así como recibir en acuerdo a los titulares de los órganos administrativos que le estén subordinados, o a cualquier otro funcionario de conformidad al Reglamento Interior y el Manual de Organización; someter a la aprobación del Jefe del D.F. proyectos de leyes, reglamentos, etc. y una vez aprobados, vigilar su cumplimiento; planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los órganos administrativos que le están adscritos conforme al Programa General de Desarrollo del D.F., así como coordinar la elaboración de programas y anteproyectos de presupuesto que les correspondan; suscribir documentos relativos a sus funciones, los que así procedan por delegación o suplencia, así como resolver recursos administrativos cuando así lo señale la ley; apoyar al Jefe del D.F., en todo lo concerniente a las entidades paraestatales agrupadas en su subsector en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa General de Desarrollo del D.F.; en juicios de amparo, podrán representar al jefe del D.F., según su competencia y en juicios administrativos contestarán la demanda por sí y en representación del Jefe del D.F.; y, comparecer ante la ARDF en los casos previstos por el EGDF.

El art. 20 de la LOAPDF regula la actuación de la Secretaría de Gobierno a la cual corresponde: el despacho de las materias relativas a orientación y asistencia jurídica; gobierno; relaciones con Estados y Municipios; trabajo y previsión social; seguimiento de funciones desconcentradas a delegaciones; reclusorios y centros de readaptación social; protección civil; registro civil; registro público de la propiedad y de comercio; regularización de la tenencia de la tierra y procuraduría social. Contando con las siguientes atribuciones: Suplir las ausencias del Jefe del D.F., según los arts. 61 y 62 del EGDF; remitir a la ARDF las iniciativas de ley del Jefe

del D.F.; publicar la GODF; conducir las relaciones del Jefe del D.F. con la ARDF, el Tribunal Superior de Justicia del D.F., los Poderes de la Unión, los Gobiernos de los Estados y los Municipios; otorgar auxilio a los órganos de Gobierno local para el ejercicio de sus funciones; tramitar nombramientos, remociones, licencias y renunciaciones de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y Contencioso Administrativo del D.F.; recopilar y mantener al corriente la información sobre atributos personales, académicos y técnicos de los Magistrados de los Tribunales Superior y Contencioso Administrativo del D.F.; tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, licencias y renunciaciones de los Secretarios, Delegados y del procurador General de Justicia del D.F.; apoyar e intervenir en los procesos electorales, conforme a la ley; conducir la política interior que compete al Jefe del D.F.; aplicar las políticas demográficas fijadas por la Secretaría de Gobernación para el D.F. y coordinarse con el Consejo Nacional de Población; expedir normas administrativas para los reclusorios y centros de readaptación social, así como tramitar los indultos concedidos por el Ejecutivo Federal para delitos del orden común; organizar y controlar la defensoría de oficio y prestar servicios de orientación y asistencia jurídica; vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades locales, en especial lo referente a garantías individuales y derechos humanos; certificar, conforme a la ley, los documentos expedidos por funcionarios del D.F., así como expedir copias certificadas de los que se encuentren en los archivos locales; vigilar la observancia y aplicación de las normas del trabajo, proteger a los no asalariados y menores trabajadores, así como auxiliar a las autoridades federales en materia de seguridad e higiene; mantener y fomentar las relaciones con obreros y patrones, actuando en forma conjunta con la Junta Local de Conciliación y Arbitraje con el fin de conciliar intereses en conflicto; elaborar, coordinar y vigilar la ejecución de los programas de protección civil del D.F.; promover, apoyar y ejecutar programas de regularización de la tenencia de la tierra;

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

determinar las causas de utilidad pública para proponer al Jefe del D.F., la solicitud del correspondiente decreto de expropiación u ocupación conforme a derecho; coordinar y supervisar las funciones desconcentradas en las delegaciones del D.F.; coordinar y vigilar el cumplimiento de la ley en materia de jurados, panteones, consejos de tutelas, registro público de la propiedad y de comercio, legalizaciones, exhortos y bienes mostrencos, así como intervenir en materia de cultos y desamortizaciones; organizar, dirigir y vigilar el Registro Civil; organizar, dirigir y vigilar a la Procuraduría Social; cumplir y hacer cumplir la normatividad emitida por el Jefe del D.F.; formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer; las demás que expresamente consigne la ley.

El art. 21 de la LOAPDF atribuye a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda el despacho de las materias relativas a la coordinación metropolitana, la reordenación y el desarrollo urbano y la promoción inmobiliaria, contando para ello con las siguientes atribuciones: Proponer, coordinar y ejecutar las políticas de planeación urbana, observando las leyes de Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano del D.F.; formular, coordinar y evaluar el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; elaborar y someter a consideración del Jefe del D.F. los planes parciales de desarrollo, de mejoramiento y programas especiales; analizar y autorizar, previo acuerdo con el Jefe del D.F., cambios al Programa de Desarrollo Urbano, planes parciales, especiales y de mejoramiento urbano; prestar, de ser necesario, apoyo técnico para actualizar planes parciales y especiales de desarrollo urbano; fortalecer la coordinación metropolitana con los tres niveles de gobierno; coordinar la realización de la planeación metropolitana, con la participación de estados y municipios limítrofes, así como la de cualquier dependencia u organismo del D.F., en las materias señaladas por la Constitución o el EGDF; impulsar la formulación de documentos que validen la concertación de los gobiernos en la

zona metropolitana; fijar la política en planeación urbana que protega la ecología del D.F.; integrar, actualizar y evaluar programas sectoriales de mejoramiento urbano y delegacional en el Programa General de Desarrollo Urbano del D.F.; realizar y desarrollar proyectos urbanos de ingeniería, arquitectura y conjuntos arquitectónicos específicos; normar y proyectar conjuntamente con las dependencias locales competentes la restauración de zonas; proponer y vigilar las normas que regulan la tramitación de permisos, autorizaciones y licencias previstas en la Ley de Desarrollo Urbano, así como lo relativo al Uso de Suelo; proponer expropiaciones por causa de utilidad pública; evaluar y adquirir reservas territoriales para desarrollo urbano y equilibrio ecológico, así como dictaminar desincorporaciones del Patrimonio Inmobiliario del D.F.; diseñar mecanismos que fomenten el desarrollo urbano y ecológico, así como coordinar y cubrir el pago por afectaciones y expropiaciones; promover inversión inmobiliaria del sector público y privado para vivienda, equipamiento, servicios y programas especiales que mejoren el funcionamiento y desarrollo de la ciudad; coordinar actividades de las comisiones limítrofes y de nomenclatura del D.F.; registrar y supervisar actividades de peritos y directores responsables de obra, así como coordinar sus comisiones; autorizar, vigilar y, conforme a la ley, revocar las autorizaciones de trabajos de explotación de yacimientos de arena, cantera, tepetate, piedra y arcilla, así como rehabilitar las zonas minadas para el desarrollo urbano; formular, promover y coordinar la gestión y ejecución de Programas de Vivienda en el D.F.; y, las demás que fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Económico están contenidas en el art. 22 de la LOAPDF, las cuales son: Establecer políticas y programas de desarrollo y evaluar programas sectoriales y parciales en la materia; formular, diseñar y ejecutar programas en materia agropecuaria, industrial, de comercio exterior e interior, abasto, servicios, desregulación económica, desarrollo

tecnológico y turismo; fomentar la creación de empleos, promoviendo medidas de simplificación, fomento e incentivos y el establecimiento de parques y zonas industriales, comerciales, de servicios y de turismo; proponer al Jefe del D.F. mecanismos de coordinación interinstitucional, que permitan incentivar el desarrollo y la inversión productiva; promover el comercio exterior y la inversión extranjera en sectores prioritarios; promover y modernizar al sector empresarial de la Cd. de México; prestar a las delegaciones apoyo técnico para ejecutar sus programas de fomento y desarrollo económico; organizar y promover la instalación de consejos de fomento a las empresas, en materia de inversión y desarrollo; conducir mecanismos de apoyo al sector empresarial, que incluyan respaldo financiero, asesorías, asistencia técnica, entre otros, a través de diversos instrumentos para apoyar la actividad productiva; enlazar a las agrupaciones empresariales con la banca de desarrollo, cooperativas y sector social para el desarrollo económico de la Cd. de México; presidir los comités técnicos, comisiones u órganos de fomento establecido para el desarrollo económico de la Cd. de México; proponer la actuación y normatividad de las ventanillas de atención al sector productivo; instrumentar normatividad que regulea los subcomités de promoción y fomento económico delegacional; mantener consulta permante con las agrupaciones del sector productivo para captar propuestas y sugerencias de adecuación de la política y programas de fomento; coordinar estudios para la simplificación y desregulación administrativa de la actividad económica; coordinar y atender las ventanillas y centros de gestión y fomento económico establecidas en Cámaras, Asociaciones, Colegios y Banca de Desarrollo; formular y proponer medidas de simplificación administrativa que incentiven la creación de empresas, la inversión y el desarrollo tecnológico, fortaleciendo el mercado interno y las exportaciones; establecer y coordinar programas de abasto y comercialización de productos básicos; promover la realización de ferias, exposiciones y congresos que promuevan actividades industriales, comerciales y

económicas; las demás que le fijan expresamente las leyes y reglamentos.

El art. 23 de la LOAPDF da las siguientes facultades a la Secretaría del Medio Ambiente: Aplicar y vigilar el cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente, atribuidas al gobierno del D.F.; formular, ejecutar y evaluar el Programa de Protección al Ambiente en el D.F.; establecer políticas para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y de protección al ambiente en el D.F.; emitir lineamientos de prevención y control de la contaminación ambiental; establecer sistemas de verificación ambiental y monitoreo de contaminantes; determinar y aplicar en forma coordinada medidas para prevenir y controlar contingencias y emergencias ambientales; en coordinación con la Secretaría de Obras y Servicios y la Comisión de Aguas del D.F., establecer la política, la normatividad y supervisión de programas de ahorro, tratamiento y reuso de agua en el D.F.; en coordinación con la Secretaría de Obras y Servicios, regular y fomentar actividades de minimización, recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos, estableciendo los sitios para su disposición final, restaurando sitios contaminados, así como establecer sistemas de reciclamiento y tratamiento de aguas residuales y residuos sólidos; coordinar acciones en materia de protección, conservación y restauración de recursos naturales, flora, fauna, agua, suelo, áreas naturales protegidas y zonas de amortiguamiento; promover el uso y desarrollo de energías, tecnologías y combustibles alternativos, así como la investigación ambiental; evaluar y autorizar, en su caso, manifestaciones de impacto ambiental y estudios de riesgo de la competencia del Gobierno del D.F.; convenir con los tres niveles de gobierno limítrofes, así como con particulares la realización conjunta de acciones de protección ambiental; difundir los programas y estrategias relacionadas con el equilibrio ecológico y la protección del ambiente; regular y controlar las actividades ambientales

riesgosas, de competencia del Gobierno del D.F.; realizar inspecciones y vigilancia ambiental, así como aplicar las sanciones previstas por la ley; las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

A la Secretaría de Obras y servicios, en forma específica, el art. 24 de la LOAPDF le otorga las siguientes atribuciones: Planear, organizar, normar y controlar la prestación de servicios públicos, así como la planeación y ejecución de obras y servicios públicos de impacto interdelegacional o de alta especialidad técnica, de acuerdo con las clasificaciones hechas en las disposiciones aplicables; expedir, en coordinación con las dependencias correspondientes, las bases a que se sujetarán los concursos para la ejecución de obras a su cargo, así como adjudicarlas, cancelarlas y vigilar el cumplimiento de los contratos que celebre; construir, mantener y operar, por sí o por particulares, las obras públicas del equipamiento urbano y que no sean de la competencia de otras Secretarías o Delegaciones; dictar políticas sobre construcción y conservación de obras públicas y de remodelación urbana en el D.F.; proponer y ejecutar políticas en materia de prestación de servicios públicos; coordinar, formular y operar programas de obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de agua y alcantarillado, así como para desarrollo y equipamiento urbano que no estén asignadas a otras dependencias; supervisar la construcción, conservación, mantenimiento, operación y administración de agua potable y alcantarillado; prestar el servicio de suministro de agua potable y alcantarillado así como analizar y proponer las tarifas correspondientes; las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

A la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social corresponden, de acuerdo al art. 25 de la LOAPDF, las siguientes atribuciones: Formular y desarrollar, en lo que compete al D.F., la política educativa, de desarrollo cultural, bienestar social y deporte;

impulsar actividades de acción social, cívica y cultural entre la población del D.F.; impulsar actividades de fomento cultural y artístico del D.F.; organizar actos cívicos en coordinación con las delegaciones; proteger, mantener y acrecentar el patrimonio artístico e histórico de la Cd. de México; fijar políticas de fomento y organización del deporte en el D.F.; establecer y conducir la política de asistencia social, servicios médicos y de salubridad y coordinar los programas de salud con el gobierno federal y el sector privado; prestar servicios médico-quirúrgicos a la población abierta, administrar establecimientos de salubridad y brindar atención y servicios de asistencia pública a grupos comunitarios en el D.F.; promover, coordinar y fomentar programas de salud, campañas para prevenir y combatir la farmacodependencia, alcoholismo y desintegración familiar; coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos en las áreas rurales, así como de los colonos en las áreas urbanas, en especial para discapacitados con el fin de elevar su nivel de vida con la participación de los sectores público, social y privado; fomentar el desarrollo social y económico rural del D.F., a través de la Comisión de Desarrollo Rural que coordinará las acciones federales y locales de conformidad a su normatividad; organizar y vigilar las instituciones de asistencia privada de acuerdo a la ley, integrando sus patronatos y respetando la voluntad de sus fundadores; fomentar el desarrollo de programas de asistencia y bienestar social con la participación ciudadana; promover, coordinar y fomentar programas de educación para la salud y mejoramiento del ambiente, educación para adultos, alfabetización y demás programas especiales autorizados por el Jefe del D.F.; establecer políticas y vigilar la operación de los zoológicos del D.F.; proporcionar servicios de localización de personas, vehículos desaparecidos, accidentados o detenidos en la vía pública; las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

El art. 26 de la LOAPDF confiere a la Secretaría de Finanzas las siguientes atribuciones: Elaborar el Programa Operativo de la Administración Pública del D.F., para la ejecución del Programa General de Desarrollo de la Ciudad; elaborar el presupuesto de ingresos de la Entidad que servirá de base para la formulación de la Ley de Ingresos del D.F.; formular y someter a la consideración del Jefe del D.F., el proyecto de los montos de endeudamiento que deben incluirse en la Ley de Ingresos, necesarios para el financiamiento del presupuesto; recaudar, cobrar y administrar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos a que tenga derecho por ley el D.F.; ordenar y practicar visitas domiciliarias de inspección y verificar para comprobar las obligaciones establecidas en el Código Financiero y demás leyes aplicables; determinar, recaudar y cobrar los ingresos federales coordinados, con base en la ley y convenios correspondientes, así como ejercer la facultad de comprobación que las mismas establezcan; imponer sanciones por infracciones a disposiciones fiscales locales o federales, cuya aplicación este encomendada al D.F.; ejercer la facultad económico coactiva, para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del D.F.; vigilar y asegurar en general, el cumplimiento de las disposiciones fiscales; formular las querellas y denuncias en materia de delitos fiscales y de cualquier otro que representen un quebranto a la Hacienda Pública del Distrito Federal; representar en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos los intereses de la Hacienda Pública del D.F., y los que deriven de las funciones operativas inherentes a los acuerdos del Ejecutivo Federal en materia de ingresos federales coordinados; dictar normas y lineamientos de carácter técnico presupuestal a que deberán sujetarse toda la estructura del Gobierno del D.F. para formular sus respectivos anteproyectos de presupuesto; Formular el proyecto de egresos, presentarlo a la consideración del Jefe del D.F., teniendo muy en cuenta las necesidades de las delegaciones; controlar el ejercicio del presupuesto de egresos del D.F. y evaluar el resultado de su ejecución; formular la cuenta anual

de la Hacienda Pública del D.F.; intervenir en la autorización y evaluación de los programas de inversión de las dependencias y entidades de la Administración Pública del D.F.; emitir opinión sobre precios y tarifas de los bienes y servicios del Gobierno del D.F.; formular proyectos de leyes y disposiciones fiscales del D.F., así como elaborar las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del D.F.; llevar y mantener actualizados los padrones fiscales; expedir las reglas de carácter general en materia de Hacienda Pública a que se refiere el Código Financiero del D.F.; las demás que le atribuyan las leyes y reglamentos.

El art. 27 de la LOAPDF confiere a la Secretaría de Transporte y Vialidad las siguientes facultades: Formular y conducir la política y programas para el desarrollo del transporte de acuerdo a las necesidades del D.F.; elaborar y actualizar el Programa Integral de Transporte y Vialidad del D.F.; realizar los estudios sobre tránsito de vehículos con el fin de lograr un mejor uso de las vías y los medios que conduzcan a la más eficaz protección de la vida, seguridad, comodidad y rapidez en el transporte de personas y carga; llevar a cabo los estudios para determinar medidas técnicas y operacionales de todos los medios de transporte urbano para que se complementen entre sí y con las obras de infraestructura vial; establecer con base en estudios la localización, normas y tarifas para la ubicación, construcción y funcionamiento de los estacionamientos públicos; estudiar y proponer, al Jefe del D.F., modificaciones de las tarifas para autobuses del servicio público de transporte de pasajeros urbano y semiurbano, de carga y taxis; autorizar cambios de unidades y fijar frecuencias y horarios de las unidades de transporte de carga y pasajeros, revisar y opinar sobre nuevos tipos y características de los mismos; establecer las normas para la determinación de los sitios de transporte público de carga, taxis y autobuses para autorizar las concesiones correspondientes; determinar las rutas de penetración de vehículos de servicio público de transporte de pasajeros suburbano y foráneo, precisar las rutas de

penetración o de paso, así como los itinerarios para los vehículos de carga, otorgándoles las autorizaciones correspondientes; representar al Jefe del D.F., ante autoridades u organismos que se ocupen del problema del transporte urbano de pasajeros y de carga; ejercer las atribuciones de vigilancia e inspección sobre la observancia de las tarifas en los estacionamientos públicos, así como de sancionar, en caso de incumplimiento, conforme a la ley; expedir documentos para que vehículos y conductores circulen conforme a derecho; fijar lo conducente y autorizar las concesiones o permisos que prevén las normas y disposiciones administrativas en materia de transporte de pasajeros y de carga, transporte escolar, colectivo de empresas, así como de terminales, talleres, sitios y demás instalaciones que se requieran; realizar estudios para mejorar el uso del equipo de transporte colectivo del sector, y con base en ellos, dictar y supervisar su normatividad; elaborar proyectos y programas de construcción para ampliar el Sistema de Transporte Colectivo; estudiar y dictaminar alternativas en la selección del equipamiento que deban adquirir las áreas dedicadas al servicio de transporte en el sector; apoyar al Jefe del D.F. en la producción, conducción, coordinación, vigilancia y evaluación del desarrollo de las entidades agrupadas en su subsector en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y otros programas aplicables; proponer al Jefe del D.F. las normas, políticas y medidas correspondientes, para apoyar el desarrollo de las paraestatales cuya coordinación asuma; participar en la elaboración de los programas de las paraestatales que le corresponda coordinar, así como analizar, dictaminar y promover ajustes en su normatividad, operación y presupuesto; emitir políticas y normas de paraderos del servicio público de transporte de pasajeros; dirigir, realizar y controlar la operación de semáforos y determinar y vigilar la aplicación de la normatividad relativa al señalamiento horizontal y vertical del tránsito; vigilar la aplicación del Reglamento de Tránsito del D.F.; hacer cumplir las normas referentes a tránsito de vehículos y peatones en la vía pública, así como expedir la boleta de sanción por infracción del

Reglamento de Tránsito del D.F.; dirigir y coordinar las actividades de los agentes de tránsito; coordinar las actividades en materia de vialidad y transporte, con las autoridades federales, estatales y municipales, así como con entidades paraestatales cuya competencia y objeto se relacionen con estas materias; participar en los términos que marca el EGDF y el Jefe del D.F. en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con los tres niveles de gobierno en la zona conurbada en materia de transporte y vialidad; las demás que le atribuya expresamente la ley.

A la Oficialía Mayor, que en forma general le corresponde la administración interna del Gobierno del D.F., según el art. 28 de la LOAPDF cuenta con las siguientes atribuciones: Proponer al Jefe del D.F. las medidas técnicas y administrativas para la mejor organización y funcionamiento del D.F., conduciendo la reorganización interna de las dependencias que la integran; establecer la normatividad y dictaminar las modificaciones de toda la estructura orgánica de la Administración Pública del D.F.; establecer la normatividad y vigilar la aplicación del Programa de Simplificación Administrativa, cuidando la comunicación permanente de la ciudadanía en cuanto a sus necesidades al realizar trámites; establecer la normatividad y vigilar la aplicación de los programas de desconcentración y descentralización del D.F.; determinar la política de informática, diseñando sistemas para un mejor uso y administración de recursos; proponer al Jefe del D.F. normas y políticas de desarrollo de las entidades paraestatales; apoyar al Jefe del D.F. en la conducción de las paraestatales y participar en la elaboración de sus programas en congruencia con el Plan General de Desarrollo del D.F.; establecer el Servicio Civil de Carrera, en coordinación con el Sindicato Unico de Trabajadores del Distrito Federal, y vigilar su aplicación; proponer al Jefe del D.F. la designación o remoción, de quienes deban representar al D.F. ante la Comisión Mixta de Escalafón, Comisión Mixta de Higiene y seguridad y otras que se integren con el Sindicato Unico de

Trabajadores del D.F.; autorizar los tabuladores para el pago en el Gobierno del D.F., así como la normatividad y política de sueldos y salarios del personal atendiendo las disposiciones del Ejecutivo Federal; intervenir en la formulación de las condiciones generales de trabajo, difundirlas y vigilar su aplicación; expedir los nombramientos del personal contratado, previo acuerdo de las dependencias y entidades competentes; establecer la normatividad y políticas de capacitación del personal con apego al Sistema de Servicio Civil de Carrera; establecer la normatividad e intervenir en las adquisiciones que realice el D.F., de conformidad con la ley; administrar bienes muebles e inmuebles del D.F., cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento, así como ordenar su recuperación administrativa cuando proceda, y proponer al Jefe del D.F. la concesión del uso o venta de dichos bienes; establecer la normatividad y control sobre la administración y enajenación de bienes del patrimonio del D.F., así como el establecimiento de lineamientos para su adquisición, uso y destino, conforme a la ley; las demás que le atribuya la ley.

El art. 29 de la LOAPDF confiere a la Contraloría General, el control y evaluación de la gestión pública del Gobierno del D.F., siendo sus atribuciones específicas las siguientes: Planear, programar, organizar, coordinar y actualizar el sistema de control y evaluación del Gobierno del D.F.; fiscalizar e inspeccionar los ingresos de la Administración Pública del D.F. y su congruencia con el Código Financiero del D.F.; fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público del Gobierno del D.F. y su congruencia con su Presupuesto de Egresos; expedir la normatividad para el control de la Administración Pública del D.F., pudiendo pedir, en forma discrecional, a cualquier dependencia la instrumentación de normas complementarias para ejercer su facultad de control; opinar sobre la creación, modificación o desaparición de órganos de control interno de todas las dependencias del Gobierno del D.F.; designar titulares de órganos de control interno de cualquier dependencia del

Gobierno del D.F., marcando los requisitos que deben cumplir; vigilar y supervisar el cumplimiento de la normatividad, así como prestar apoyo a todos los órganos de control interno de todas las dependencias del Gobierno del D.F., que le estarán adscritas jerárquica, técnica y funcionalmente; establecer las bases para auditar cualquier dependencia, por sí o por sustitución; verificar el cumplimiento de la Administración Pública del D.F. de las obligaciones derivadas de disposiciones en materia de planeación, programación, presupuesto, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno del D.F.; planear con la Secretaría de Finanzas la autoevaluación de información y seguimiento de la gestión pública; auditar cualquier dependencia del Gobierno del D.F., para promover eficiencia y cumplimiento de programas, formulando recomendaciones y reuniéndose con los titulares de las dependencias auditadas para conocer de las medidas que se llevan a cabo para acatar las recomendaciones; inspeccionar y vigilar que todas las dependencias del Gobierno del D.F. cumplan con la normatividad respecto de información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, y demás activos de la Administración Pública del D.F.; fiscalizar el ejercicio de recursos federales derivados de acuerdos entre la administración pública federal y local; fiscalizar, en coordinación con los órganos competentes, el ejercicio de recursos comprometidos por el D.F. con entidades federativas; verificar la aplicación de subsidios que otorga el Gobierno del D.F. a sus paraestatales; opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y control en programación, presupuesto, administración de recursos humanos, materiales y financieros, que elaboren otras dependencias, así como en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule

la Secretaría de Finanzas; designar auditores externos, en su caso, normando y controlando su actividad; designar comisarios o equivalentes en órganos de vigilancia, consejos o juntas de gobierno y administración de las paraestatales del D.F.; opinar sobre normas y objetivos para contratar profesionistas independientes, personas físicas o morales, para trabajos en materia de control y evaluación de la gestión pública del D.F.; coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda de la ARDF, para establecer los procedimientos que permitan a ambas entidades cumplir su responsabilidad; verificar que las dependencias del Gobierno del D.F. cumplan las recomendaciones que haga la Contaduría Mayor de Hacienda de la ARDF derivadas de la revisión de la cuenta pública; verificar que las dependencias del Gobierno del D.F. cumplan las recomendaciones hechas por la Contaduría Mayor de Hacienda de la ARDF derivadas de la revisión de la deuda pública del gobierno del D.F.; informar anualmente al Jefe del D.F. sobre la evaluación de las dependencias que hayan sido fiscalizadas, e informar a las autoridades competentes, si así fuera requerido, el resultado de tales intervenciones; llevar, con independencia de la Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa, el registro de servidores públicos sancionados del Gobierno del D.F.; atender las inconformidades de particulares con motivo de adquisición y arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios, obra pública y servicios relacionados con ella, concesiones, acuerdos, convenios, contratos y cualquier otro acto jurídico que celebren con el Gobierno del D.F.; conocer e investigar actos, omisiones o conductas de servidores públicos, con motivo de quejas o denuncias de particulares o de auditorías, para constituir responsabilidad administrativa, aplicar las sanciones que correspondan o, en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público colaborando con él; emitir, formular y notificar los pliegos de responsabilidades, en los términos de ley; intervenir en las actas de entrega - recepción de las unidades administrativas del Gobierno del D.F., a fin de verificar el

cumplimiento de la normatividad; vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Contraloría General, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiese lugar; las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

D) Organos Desconcentrados. El art. 30 de la LOAPDF determina que "La Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno...", de esta forma se definen a las denominadas Delegaciones del D.F.

Las Delegaciones del Distrito Federal, según el mismo art. 30 de la LOAPDF, tendrán los nombres y circcripciones en que geográficamente se divide el D.F.

Al momento de realizar el presente trabajo, el D.F. de acuerdo al art. 8o. de la LOAPDF tiene una división territorial consistente en 16 demarcaciones denominadas:

Alvaro Obregón.
Azcapotzalco.
Benito Juárez.
Coyoacán.
Cuajimalpa de Morelos.
Cauhtémoc.
Gustavo A. Madero.
Iztacalco.
Iztapalapa.
La Magdalena Contreras.
Miguel Hidalgo.
Milpa Alta.
Tláhuac.
Tlalpan.

Venustiano Carranza. Xochimilco.

Los límites territoriales, y por tanto la circunscripción de acción, de las Delegaciones del D.F. están señalados en el art. 9o. de la LOAPDF, muchas de ellas tienen nombres de raigambre ancestral como Coyoacán, Iztapalapa o Xochimilco, las más obedecen a núcleos de población relevantes o están consagradas a los nombres de próceres nacionales. En estos momentos, la ARDF conoce del deseo del DDF (11-11-94)¹⁷ de subdividir algunas de ellas en razón al número de habitantes y/o la problemática que encaran, es así como a Gustavo A. Madero se le pretende dividir en tres demarcaciones que serían Cuauhtepac, La Villa Guadalupe (misma que podría conservar el nombre del hermano del apóstol de la democracia) y San Juan de Aragón, en tanto que Iztapalapa cedería territorio para la creación de otras dos delegaciones más, llamadas Cerro de la Estrella y Cuitláhuac, Tlalpan se dividiría en dos, siendo el Ajusco la otra demarcación. En el mismo sentido, algunas subdelegaciones, por su tamaño, número de habitantes y peculiaridades, se les ha intentado convertir en Delegaciones, en esta situación se encuentran el Centro Histórico y Nonoalco - Tlatelolco; empero, la crisis financiera que se padece habrá de postergar durante un buen tiempo el intento de modificar la actual división territorial y administrativa del D.F.¹⁸

El art. 32 de la LOAPDF determina que corresponde a las Delegaciones: Legalizar las firmas de sus subalternos, y certificar y expedir copias y constancias de los documentos que obren en los archivos de la Delegación; expedir licencias de construcción, ampliación, modificación, conservación y mejoramiento de inmuebles, conforme a la ley; otorgar licencias de conjuntos

¹⁷ Ballinas, Víctor. "Presentó el gobierno capitalino el plan para crear más delegaciones" La Jornada. México, 12 de noviembre de 1994: 41: 1ª a 4ª Col.

¹⁸ Urrutia, Alonso. "Se reducirá en 18% el presupuesto del DDF". La Jornada, México, 25 de marzo de 1995: 44: 2ª y 3ª Col.

habitacionales, subdivisiones y usos del suelo autorizados en el área urbana y rural, escuchando la opinión del consejo de ciudadanos; así como autorizar números oficiales, alineamientos y constancias de zonificación conforme a la normatividad vigente; otorgar autorizaciones para la instalación de anuncios; otorgar permisos para el uso de vía pública, sin afectar naturaleza y destino de la misma; autorizar horarios de diversiones y espectáculos públicos, vigilar su desarrollo y observancia de la ley; velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, levantar actas por violación de las mismas, calificarlas e imponer sanciones, excepto las de carácter fiscal; proporcionar, en forma coordinada con la federación, los servicios de filiación para identificar a los vecinos de la delegación y expedir certificados de residencia a personas que tengan su domicilio en la delegación; intervenir en las Juntas de Reclutamiento del Servicio Militar Nacional; elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su demarcación y otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros sujetos a las normas aplicables; establecer y mantener las relaciones institucionales con el consejo de ciudadanos de su jurisdicción, en los términos señalados por el EGDF y las normas aplicables; formular, ejecutar y vigilar el Programa de Seguridad Pública Delegacional con aprobación del Consejo Ciudadano y en coordinación con la Secretaría competente; emitir opinión respecto al nombramiento del Jefe de Sector de la Policía de su demarcación; presentar ante el Secretario competente los informes o quejas sobre la actuación y comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad respecto de actos presuntamente ilegales que ameriten remoción conforme a la ley; ordenar y ejecutar medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de bienes del dominio público que detenten particulares, pudiendo ordenar el retiro de los obstáculos que impidan su uso adecuado; coadyuvar en la organización de las elecciones del Consejo de Ciudadanos, en los términos de ley; prestar asesoría jurídica gratuita

en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, en beneficio de los habitantes de la delegación; administrar los Juzgados Cívicos y del Registro Civil; coordinar con los organismos competentes la colaboración que les solicite para el proceso de regularización de la tenencia de la tierra; prestar los servicios públicos, tomando en cuenta las propuestas de los Consejos Ciudadanos, el proyecto de ingresos y el presupuesto de egresos del ejercicio respectivo; dar mantenimiento a monumentos públicos, plazas típicas o históricas, y obras de ornato, propiedad del Distrito Federal, así como participar, de acuerdo con la ley, en el mantenimiento de aquellos propiedad de la federación que se encuentren en su demarcación; prestar el servicio de limpia, en sus etapas de barrido de áreas comunes, vialidades secundarias y demás vías públicas, así como en la recolección de residuos sólidos; proponer la aplicación de medidas para mejorar la vialidad, circulación y seguridad de vehículos y peatones en las vialidades primarias, y coadyuvar con la Secretaría de Transporte y Vialidad en todo lo referente a estacionamientos públicos; construir, rehabilitar y mantener las escuelas, bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo a cargo del D.F., así como atender y vigilar su adecuado funcionamiento; prestar y mantener el servicio de alumbrado público en la vialidad secundaria; construir, rehabilitar y mantener parques públicos; construir, rehabilitar, mantener y, en su caso, administrar, los mercados públicos; coadyuvar con el cuerpo de bomberos y el de rescate del D.F., para la prevención y extinción de incendios y otros siniestros que pongan en peligro la vida y el patrimonio de los habitantes; prestar en forma gratuita, servicios funerarios cuando se trate de indigentes, cadáveres no reclamados o cuando los deudos carezcan de recursos económicos; proponer, con la aprobación del Consejo Ciudadano, las modificaciones al plan parcial delegacional, basado en el Plan General de Desarrollo Urbano, a que se refiere la Ley del Desarrollo Urbano del D.F.; realizar campañas de salud pública, en coordinación con las autoridades federales y locales que corresponda; coordinar con otras

dependencias oficiales, instituciones públicas o privadas y con los particulares, la prestación de servicios médicos asistenciales; prestar servicio de información actualizada en materia de planificación, contenida en el plan parcial de desarrollo de su jurisdicción; administrar los centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo cuya administración no este reservada a otra unidad administrativa; efectuar ceremonias cívicas públicas, actos culturales, artísticos y sociales, promover el deporte y turismo, con base en la gestión del Consejo de Ciudadanos y en coordinación con las áreas centrales correspondientes; promover los valores personales y sociales, fomentar actividades para el desarrollo del espíritu cívico, los sentimientos patrióticos y el sentido de la solidaridad social; establecer y fomentar relaciones de cooperación con organizaciones e instituciones cuyas finalidades sean de interés para la comunidad; atender el sistema de orientación, información y quejas; proponer y ejecutar obras de regeneración de barrios y, en su caso, proponer su incorporación al patrimonio cultural; formular programas, con la opinión y aprobación del Consejo Ciudadano, para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto; participar en la elaboración del Programa General de Desarrollo del D.F. y en los programas especiales emanados del Comité de Planeación para el Desarrollo del D.F., del cual el delegado formará parte; administrar recursos materiales y bienes muebles e inmuebles asignados a la delegación, de conformidad con las normas y criterios que establezcan las dependencias centrales; facilitar y otorgar los apoyos necesarios a los Consejos Ciudadanos en las funciones que les atribuye la ley, atendiendo a los criterios establecidos por el EGDF; construir, rehabilitar y mantener las vialidades secundarias, así como las guarniciones y banquetas requeridas; construir, rehabilitar y mantener puentes y pasos peatonales en las vialidades secundarias; planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas a ellos adscritas; dictar las medidas necesarias para mejorar sus unidades adscritas y proponer al Jefe del D.F. la delegación de facultades a

funcionarios subalternos; someter a consideración del Consejo Ciudadano aquellos asuntos que deban ser de su conocimiento; conservar y mantener el servicio domiciliario de agua potable y drenaje de conformidad con los programas aprobados por los Consejos Ciudadanos; participar en el desarrollo de programas de vivienda en sus respectivas jurisdicciones, así como la promoción e integración de las reservas territoriales; coadyuvar con las dependencias centrales en la preservación del medio ambiente y ecología, con la participación de los Consejos Ciudadanos; desarrollar, operar y evaluar el sistema Civil de Carrera correspondiente; desarrollar programas de simplificación administrativa, modernización y mejoramiento de atención al público; elaborar, coordinar y vigilar la ejecución del Programa de Protección Civil Delegacional con participación de los Consejos Ciudadanos; promover, fomentar y ejecutar los proyectos productivos, que en el ámbito de su jurisdicción, protejan e incentiven el empleo, de acuerdo a programas, lineamientos y políticas que en materia de fomento, desarrollo e inversión económica emita la Secretaría de Desarrollo Económico; promover y coordinar la instalación, funcionamiento y seguimiento de los Subcomités de Desarrollo Económico Delegacionales, apoyando iniciativas de inversión para impulsar a los sectores productivos de su zona de influencia; establecer y ejecutar en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico las acciones que permitan coadyuvar a la modernización de las micro y pequeñas empresas de la localidad; participar y colaborar con todas las dependencias en la formulación, planeación y ejecución de los programas correspondientes al ámbito de la competencia de dichas dependencias; realizar recorridos periódicos, audiencias públicas y difusión pública de conformidad con lo establecido por el EGDF y la Ley de Participación Ciudadana; las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

E) **Organismos Descentralizados.** Los organismos descentralizados son definidos en el art. 98 del EGDF como entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del Jefe del D.F. o por la ley de la ARDF, a iniciativa que presenten el Presidente de la República o el propio Jefe, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. La fusión, extinción o liquidación de organismos descentralizados se realizará conforme al procedimiento seguido para su creación. El art. 99 del EGDF indica que los organismos descentralizados tendrán por objeto principal: La realización de actividades determinadas como prioritarias por las leyes aplicables; la prestación de servicios públicos o sociales prioritarios o de alta especialización en el funcionamiento de la ciudad; o, el auxilio operativo en el ejercicio de funciones tecnológicas o técnicas del Jefe del D.F.

Por otra parte, el art. 100 del citado EGDF dice textualmente que: La ley o decreto por el que se constituya un organismo descentralizado deberá precisar su objeto, fuente de recursos para integrar su patrimonio, integración de su órgano de gobierno, las bases para la incorporación de personal especializado y su permanente capacitación así como de nuevas tecnologías para la mayor eficacia de los servicios encomendados a la entidad.

La constitución, organización y funcionamiento de los organismos descentralizados están establecidos en el capítulo II del título tercero de la LOAPDF: El art. 42 previene que cuando algún organismo descentralizado deje de cumplir con sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista económico o del interés público, la Secretaría de Finanzas atendiendo la opinión de la Secretaría Coordinadora del sector que corresponda propondrá al Jefe del D.F. la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo, se podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad; el art. 43 de la misma LOAPDF establece que el

órgano de gobierno se integrará por no menos de cinco y no más de quince miembros propietarios con sus respectivos suplentes, quienes se deben desempeñar en forma personal y no por medio de representantes, siendo presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe. El art. 44 de la LOAPDF marca taxativas para ser miembro del órgano de gobierno, en tanto que el art. 45 dispone que habrá cuatro reuniones, al menos, por año de dicho órgano de gobierno, dándose por válidas aquellas reuniones que congregen la mitad más uno de su miembros, siempre y cuando la mayoría pertenezcan a la Administración Pública del D.F., siendo válidas las resoluciones por mayoría o con el voto de calidad del presidente. Los directores generales de los organismos descentralizados serán nombrados por el Jefe del D.F., quienes deberán acreditar haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en la materia o materias a cargo de la entidad a dirigir, según lo disponen los arts. 46 de la LOAPDF y 103 del EGDF.

El art. 47 de la LOAPDF define como facultades de los directores de organismos descentralizados las siguientes: Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto; ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aun de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a la LOAPDF, o a la ley o decreto de creación del Estatuto Orgánico; emitir, avalar y negociar títulos de crédito; formular querrelas y otorgar perdón; ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo; comprometer asuntos de arbitraje y celebrar transacciones; otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieren autorización o cláusulas especiales. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el director general; y, sustituir o revocar poderes generales o especiales.

F) Empresas de Participación Estatal Mayoritaria. Son parte de la administración pública paraestatal según advierte el art. 97 del EGDF, el mismo ordenamiento expresa en el art. 99 que su objeto principal es el mismo de los organismos descentralizados, el art. 101 del mismo Estatuto indica que el Jefe del D.F. aprobará la participación del gobierno en las empresas civiles o mercantiles, ya sea para su creación, para aumentar su capital o patrimonio y para adquirir todo o parte de estos, dicha autorización será otorgada por conducto de la Secretaría que determine la ley orgánica; el EGDF establece que los titulares de estas empresas deberán acreditar haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en la materia o materias a cargo de la entidad a dirigir.

En el título tercero, capítulo III de la LOAPDF, del art. 48 al 53 se regula la actuación de las empresas de participación estatal mayoritaria de la siguiente forma: deben estar determinadas por la LOAPDF (art. 48); la organización, administración y vigilancia se sujetan a lo establecido por la ley, el EGDF y la LOAPDF (art. 49); su disolución o liquidación por no cumplir su objeto, por onerosa o en aras del interés público será propuesta por la Secretaría de Finanzas, atendiendo la opinión de la Secretaría Coordinadora del Sector, al Jefe del D.F. (art. 50); el Jefe del D.F., por conducto de la Secretaría Coordinadora del Sector, nombrará a los servidores públicos que ejerzan la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de dichas empresas (art. 51); el art. 52 define la composición de los Consejos de Administración de acuerdo a sus estatutos, siendo mayoría los funcionarios nombrados por el Jefe del D.F., a través de la Secretaría Coordinadora del Sector, siendo dichos integrantes de reconocida calidad moral, prestigio y experiencia en actividades propias de las empresas; por último, se establece que habrá cuando menos cuatro reuniones del Consejo de Administración al año.

G) Fideicomisos Públicos. Agrupados en la administración pública paraestatal, de acuerdo al art. 97 del EGDF, requieren para su existencia de la aprobación del Jefe del D.F., según lo dispone dicho ordenamiento en su art. 101, en tanto el 103 marca los mismos requisitos para el titular, que los dispuestos, en general, para los titulares de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

La LOAPDF establece lo siguiente para estos fideicomisos: son entidades paraestatales cuyos comités técnicos y directores generales observarán la LOAPDF para su integración, facultades y funcionamiento (art. 54); el Jefe del D.F., a través de la Secretaría de Finanzas, cuidará que en el contrato correspondiente se fijen derechos y obligaciones de las partes y de las facultades del Comité Técnico que, en forma forzosa, debe existir (art. 55); el delegado fiduciario general será el conducto de las instituciones fiduciarias para que después de seis meses de constituido o modificado el fideicomiso someta a la consideración de la Secretaría respectiva la estructura administrativa o modificación que se requiera (art. 56); la institución fiduciaria, de común acuerdo con la coordinadora del sector, podrá requerir informes y controles especiales, para lo cual instruirán al delegado fiduciario para: someter a la previa consideración de la institución que desempeñe el cargo de fiduciaria, los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y obligaciones para el fideicomiso o para la propia institución; consultar, con la debida anticipación, a la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en las reuniones del Comité Técnico; informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del comité técnico, así como al propio Comité Técnico; presentar a la fiduciaria la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso; y, cumplir con los demás requerimientos que de común acuerdo con la coordinadora del sector, le fije la fiduciaria (art. 57); en los contratos se fijarán las atribuciones del Comité Técnico, mismas que limitan a la

institución fiduciaria, la cual no deberá cumplir resoluciones de dicho consejo si no son facultades expresas del mismo, incurriendo en responsabilidad si así no lo hiciere, pero si para ejecutar actos urgentes que, de no efectuarse, puedan perjudicar al fideicomiso, deberá obtener autorización del Jefe del D.F. a través del coordinador del sector (art. 58); por último, el art. 59 expresa que en los contratos constitutivos de fideicomisos de la Administración Pública del D.F. centralizada, se deberá reservar al Jefe del D.F. la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

En forma común, el capítulo V del título tercero de la LOAPDF, marca las reglas de operación y control que les son comunes a las entidades paraestatales.

En forma general, la LOAPDF establece para los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos lo siguiente: Para su desarrollo y operación deben sujetarse al Programa General de Desarrollo del D.F. y sus derivados, así como a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados, pudiendo formular sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazo (art. 60); pueden formular sus presupuestos observando lo dispuesto por la ley en la materia (art. 61); pueden manejar y erogar sus recursos propios por medio de sus órganos administrativos, recibiendo de la Secretaría de Finanzas subsidios y transferencias en los términos fijados por la ley (art. 62).

El art. 63 de la LOAPDF fija las siguientes atribuciones indelegables a los órganos de gobierno de las entidades paraestatales: Establecer políticas generales y definir prioridades relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general;

aprobar programas y presupuestos, y sus modificaciones con apego a la ley y a lo dispuesto por autoridad competente; aprobar precios o ajustes de bienes o servicios producidos o prestados, conforme a lo que indique la Secretaría de Finanzas; aprobar financiamiento con créditos internos o externos de acuerdo a la ley y autoridad competente; expedir normas o bases para que el Director General disponga de los activos fijos conforme a la ley; aprobar anulamente los estados financieros, previo informe de comisarios y dictamen de auditores externos; aprobar, de acuerdo a derecho, políticas, bases y programas que regulen convenios, contratos, pedidos o acuerdos que se celebren con terceros en obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles; aprobar estructura básica de organización y sus modificaciones y el estatuto orgánico de organismos descentralizados; proponer al Jefe del D.F. convenios de fusión con otras entidades; aprobar la creación de comités o subcomités de apoyo; nombrar o remover, a propuesta del Director General, a los servidores públicos subordinados a él, y fijar sueldos y prestaciones; nombrar o remover a propuesta de su presidente, entre personas ajenas a la entidad, al secretario quien podrá o no ser miembro del mismo y al Prosecretario, en su caso; y, aprobar la constitución de la reserva y la aplicación de las utilidades de las empresas de participación estatal mayoritaria, en caso de excedentes económicos proponer la constitución de reservas y su aplicación, para su determinación por parte del Jefe del D.F.

Son facultades y obligaciones de los Directores Generales, según el art. 64 de la LOAPDF, las siguientes: Administrar y representar legalmente a la entidad; formular programas institucionales y presupuestos para presentarlos, en tiempo, al órgano de gobierno; formular programas de organización, reorganización y/o modernización; establecer procedimientos y métodos de trabajo para que sus funciones se realicen en forma articulada, congruente y eficaz; establecer sistemas de control para

alcanzar metas u objetivos propuestos; establecer sistemas eficientes para la administración de personal, recursos financieros, bienes y servicios que aseguren la producción de bienes o prestación de servicios de la entidad; establecer o mantener un servicio de estadística que permita determinar los indicadores de gestión de la entidad; presentar al órgano de gobierno, de acuerdo a la ley, informe del desempeño de las actividades de la entidad; ejecutar acuerdos del órgano de gobierno; suscribir, en su caso, contratos colectivos o individuales de trabajo; las demás que las normas le marquen.

La citada LOAPDF señala que las entidades paraestatales tendrán un órgano de vigilancia integrado por un comisario público propietario y un suplente designados por la Contraloría General del D.F. (art. 65), además de que sus órganos de gobierno controlarán la forma en que se alcancen sus objetivos y las estrategias básicas de conducción, así como atender los informes de control y auditoría que le sean turnados y vigilar la aplicación de medidas correctivas (art. 66), disponiéndose, además, que los órganos de control interno sean parte de la estructura de la entidad como apoyo en la función directiva, promoviendo una mejor gestión de ella conforme a la ley y los lineamientos de la Contraloría General del D.F. (art. 67).

A la fecha de la ejecución del presente trabajo, el Gobierno del D.F., tal como lo dispone la LOAPDF en su art. 3º transitorio aún no cuenta con su reglamento interno, pues como se tiene un plazo de ciento ochenta días para expedirlo y además hay un recorte severo en su gasto programado para 1995, lo más seguro es que se haga una restructuración de todas las Unidades Administrativas que vienen auxiliando a la Administración Pública Centralizada del D.F., así como a sus órganos desconcentrados y a sus entidades paraestatales.

Al 15 de abril de 1995 y con fundamento en un Directorio actualizado del gobierno capitalino, ha sido posible conocer su actual estructura administrativa, la cual se lista a continuación:

JEFATURA.

Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.

Dirección General Jurídica.

Dirección General del Comité de Planeación para el Desarrollo Rural del D.F. "COPLADE".

SECRETARIA DE GOBIERNO.

Dirección General de Regularización Territorial.

Dirección General de Gobierno

Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social.

Dirección General de Orientación y Asistencia Jurídica.

Dirección General de Trabajo y Previsión Social.

Dirección General de Protección Civil.

Delegaciones.

Procuraduría Social del D.F.

Oficina Central del Registro Civil.

Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social y Urbano "FIVIDESU".

Fideicomiso Programa Casa Propia.

SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA.

Dirección General de Coordinación Metropolitana.

Dirección General de Desarrollo Urbano.

Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular "FIDERE".

SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO.

Dirección General de Promoción de Inversión y Turismo.

Dirección General de Abasto y Comercialización del D.F.

Fideicomiso Central de Abasto (Central de Abasto).
Industrial de Abasto "IDA".

SECRETARIA DE OBRAS Y SERVICIOS.

Dirección General de Normas y Proyecto de Obras.
Dirección General de Obras Públicas.
Dirección General de Servicios Urbanos.
Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.
Comisión de Vialidad y Transporte Urbano "COVITUR".
Planta de Asfalto del D.F.
Dirección General de la Comisión de Aguas del D.F.

SECRETARIA DE EDUCACION, SALUD Y DESARROLLO SOCIAL.

Dirección General de Acción Social, Cívica y Cultural.
Dirección General de Promoción Deportiva.
Dirección General de Servicios de Salud.
Dirección General de Protección Social.
Servicio Público de Localización Telefónica "LOCATEL".
Consejo del Centro Histórico de la Ciudad de México.

SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE.

Dirección General de Promoción y Proyectos Ambientales.
Dirección General de Ecología.
Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural.

SECRETARIA DE FINANZAS DEL D.F.

Tesorería.
Dirección General de Política Fiscal y Normativa.
Dirección General de Administración Tributaria Regional.
Dirección General de Fiscalización.
Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.
Dirección General de Programación y Presupuesto.
Dirección General de Contabilidad.

Dirección General de Administración Financiera.
Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.
Dirección General del Registro Público de la Propiedad,
Comercio y Catastro.

SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA.

Dirección General de Operaciones.
Dirección General de Servicios de Apoyo.

SECRETARIA DE TRANSPORTE Y VIALIDAD.

Dirección General de Autotransporte Urbano.
Sistema de Transporte Colectivo "METRO".
Servicio de Transportes Eléctricos "STE".
Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta - 100.

OFICIALIA MAYOR.

Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal.
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios
Generales.
Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. "SERVIMET".
Caja de Previsión para los Trabajadores a Lista de Raya del
D.F.
Caja de Previsión de la Policía Preventiva. del D.F.
Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V.
"COMISA".

CONTRALORIA GENERAL.

Cabe hacer mención que las dieciséis Delegaciones Políticas,
por medio de acuerdos, oficios, circulares y demás instrumentos
emitidos por la Administración Pública del D.F., han puesto en
práctica una organización administrativa que varía de delegación a
delegación, aunque por lo regular cuentan con las siguientes
subdelegaciones: Jurídica y de Gobierno, Administración,

Desarrollo Urbano y Obras, Servicios Urbanos y Desarrollo Social; algunas Delegaciones agregan otras como las de Organización Vecinal (Cuajimalpa), Participación Ciudadana y Asentamientos Urbanos (Iztapalapa), Ecología (Magdalena Contreras), Acción Comunitaria (Miguel Hidalgo), etc. Con la finalidad de acercar más las instancias de gobierno a la ciudadanía, se han creado nueve subdelegaciones zonales en Gustavo A. Madero. En otras ocasiones, una problemática concreta amerita otra subdelegación, como ocurre en Xochimilco con la del Plan del Lago de Xochimilco. Cada Delegación, en su ámbito territorial y por sus características particulares se organiza como mejor lo estime, no obstante, debe recibir la aprobación del Jefe del gobierno del D.F.

En el ocaso del sexenio 1988 - 1994, por acuerdo del Jefe del D.D.F., se estableció en cada edificio delegacional la llamada Ventanilla Unica, la que se puso en operación con el mismo personal e instalaciones físicas en donde ya se tramitaban uso de suelo, alineamientos, números oficiales, avisos de apertura de locales comerciales, permisos de diversa índole, licencias de construcción y otros trámites que deben realizar los ciudadanos cuando son conminados a ello por el célebre cuerpo de inspectores que en no pocas ocasiones se colude con los empleados de dicha área y esquilmán a la inmensa mayoría de usuarios en virtud del desconocimiento de la normatividad tan basta que regula dichos trámites, a lo que hay que agregar las peculiaridades para el llenado de formularios que las más de las veces usan un lenguaje rebuscado y a todo ello habría que sumar la característica de que, las más de las veces, no existe un límite de tiempo para una resolución favorable, todo lo cual se puede evitar con una módica gratificación que en sí es un apoyo a la partida que el Gobierno del D.F., debe destinar para el pago de los servidores públicos que emplea.

Pues bien, ante el Presidente en turno y ante los medios de comunicación masiva, el Lic. Aguilera inauguró la susodicha

ventanilla única de Coyoacán, en la cual no hubo la más mínima protesta de los empleados encargados por la nueva carga de trabajo y ante el negro panorama que con el cambio de sexenio ya se veía venir, hasta parecía que la Superioridad se apiadaba de los futuros desempleados que de esta forma veían como una realidad la formación de su fondo de retiro y estímulos por su vocación de servicio: todos coincidieron en elogiar al denominado "regente", los futuros industriales y comerciantes ya no andarían de oficina en oficina, los jefes y sus subordinados ya estaban haciendo cuentas alegres, los medios masivos de comunicación ponderaban una muestra más de la simplificación administrativa, el Presidente dejaba de extrañar la eficiencia del anterior Jefe del D.D.F. y el ciudadano... aún albergaría la esperanza de no maldecir el momento de tener que hacer algún trámite en la Delegación, hasta se dejaba impresionar por el flamante equipo de cómputo que se destinaba expreso para el novísimo puente de comunicación entre el Gobierno y sus gobernados.

Aquí cabe una interrogante: ¿Dónde está el beneficio con la ventanilla única? Acaso se ha hecho más con menos, o los renglones torcidos de la administración vuelven a cimbrar los menguados recursos de los ciudadanos. Lo que en el fondo debiera ser benéfico termina en una realidad cotidiana que es obstáculo real al afán de superación de una nación, no en balde se ha emitido esta opinión: "Todas las dependencias inventan reglas y más reglas, con un desdén absoluto del tiempo y la productividad de los mexicanos. Hasta las buenas intenciones de simplificación administrativa y desregulación acaban hiperregulando, complicando y, por lo menos, cambiando: desestabilizando los procedimientos, tirando a la basura los aprendizajes, la papelería ya impresa, el tiempo. Se hacen cambios frívolos a la Constitución, cambios frívolos a la moneda, cambios frívolos en los formularios que hay que llenar y en los trámites que hay que seguir." "

¹¹ Zaid, Gabriel. La nueva economía presidencial. México. Grijalbo, 1994 p. 14.

A las unidades administrativas, listadas en forma particular o general, es necesario señalar que su origen y existencia responden a una combinación de necesidades coyunturales y a respuestas, apremios o actos de gobierno traducidos en normatividad. No hay en toda la República una burocracia local tan numerosa como la que conforma al gobierno del D.F.

Todas las unidades administrativas pueden y deben justificar su existencia, -lo que no necesariamente se apega a la realidad-, al demostrar su ámbito de competencia; sin embargo, en no pocas ocasiones, pueden existir cuatro distintas dependencias disputándose un trámite y resolviendo a su favor la que conoce del mismo en primera instancia o aquella que se siente con la fuerza necesaria para satisfacer al peticionario, verbigracia, una Constancia de Uso de Suelo, Alineamiento y Número Oficial en Gustavo A. Madero: Si el trámite se inicia en la ventanilla única y se acepta gratificar al encargado, ahí mismo se resuelve en una semana o dos según las complicaciones del caso y sólo existe una remota, pero no improbable, posibilidad de recibir una negativa, para entonces con una desusual amabilidad, dicho funcionario hará ver las razones que hacen imposible la petición y recomendará, con mucha paciencia y detalles, la forma de poner al corriente el asunto para, entonces sí, proceder a resolver la solicitud; si en cambio se ha decidido no dar ningún dinero sin el correspondiente recibo oficial, el camino será más tortuoso porque puede que admitan el trámite si se demuestra ser el propietario (con mucha terquedad, y con la ley en la mano, se puedo alegar que como poseedor se tiene ese mismo derecho) o quizás se haga la recomienden de acudir a la Subdelegación Zonal correspondiente para obtener respuesta, o bien que se regrese al edificio delegacional en dos semanas, al cabo de las cuales un servidor público informará que el trámite no procede y, por tanto, se recomienda que se solicite una copia certificada de la documentación que obra en el expediente que se encuentra en el "Sector Central" (Zócalo), como el encargado de llevar las

solicitudes va los miércoles, el trámite tarda dos jueves, si hay "antecedente" se procede a expedir la copia certificada, para lo cual, el mismo solicitante habrá de proporcionar una copia fotostática legible de todos y cada uno de los documentos que integran el expediente, razón por la cual deberá de dejar una identificación válida, actualizada y con fotografía y pagar un recibo oficial en las oficinas "más cercanas" de la Tesorería, si todo lo anterior se realiza el mismo día, en una semana entregan la copia certificada y en otras dos más se expide la Constancia, previo pago en Tesorería, pero si no hay "antecedentes" se tiene que esperar unas dos semanas más para que emita resolución la Dirección General de Desarrollo Urbano, si la respuesta es desfavorable, se tiene que ir a sus oficinas arriba del "metro" Cuauhtémoc, en martes, jueves o viernes porque así se acostumbra, ahí se llenará otro formato y se tiene que esperar otras dos semanas, al cabo de las cuales se informará por escrito la razón por la cual no procede el trámite, a lo mejor se recomienda que se acuda a otra oficina ubicada casi frente a la Suprema Corte de Justicia en donde atienden todos los días y ahí puede ser que se reciba el consejo de ingresar la documentación por medio del Colegio de Arquitectos, en donde un gestor, de manera no muy abierta puede solicitar un incentivo y de esta manera o en forma más paciente, quizás se pueda resolver la solicitud a pesar de que se trate de una fracción de terreno de otro que aún no esta subdividido. Si el inmueble no tiene ningún problema y quien realiza el trámite conoce y maneja el Reglamento de Construcciones en forma tal que llene bien el formato de solicitud, el trámite por medio de la ventanilla única, o en la subdelegación zonal, o en la Dirección General de Desarrollo Urbano, o en el Colegio de Arquitectos no debe tardar más de dos semana; luego entonces, como ciudadano se tiene la opción de gratificar o, en su defecto, con la paciencia y conocimientos suficientes se aguarda el tiempo burocrático necesario para tener la multicitada constancia, que a lo mejor es requisito previo para otros trámites, tales como una compraventa ante notario público, o la licencia para construcción, etc.; de todo

este galimatias administrativo, que ocurre en la realidad, se desprende que según la inclinación y fortuna del ciudadano existen hasta cuatro instancias gubernamentales competentes ante su petición y hasta un particular que puede resolver su problema; inclusive, en caso de una negativa pertinaz, se puede recurrir a la Procuraduría Social del D.D.F., que puede ser un auxilio muy valioso, las más de las veces, y con ello una quinta unidad administrativa puede llegar a intervenir.

Con el anterior ejemplo, se demuestra que la competencia es un asunto formalmente establecido en la norma, pero que en la realidad es un asunto relativo; según el trámite, el solicitante y las circunstancias, una o más unidades administrativas pueden intervenir, lo admita o no la ley, con lo que el Estado de Derecho, en el D.F., está por construirse y depende de la actitud ciudadana que se asuma.

2.3.3. REGIMEN FINANCIERO.

En este apartado se hará una revisión sumaria y actualizada de tres facetas económicas del Gobierno del D.F.: Ingresos, egresos y el novísimo Código Financiero.⁴²

Como Poder Ejecutivo de la capital de la República, el gobierno del D.F., cuenta con la capacidad jurídica y práctica para allegarse los recursos necesarios y el patrimonio que se requiere para cumplir con la función esencial de prestar los servicios públicos básicos que demandan los habitantes de esta zona geográfica.

⁴² Para hacer referencia a esta temática es necesario recurrir al D.O.F. del 31-XII-94, que inició su vigencia el 1-1-95.

Por efecto de la crisis financiera de diciembre de 1994, habrá una disminución global, sin especificar aún el monto y partida, de 18 % (NS\$3,300,000 00) en los egresos del gobierno capitalino que no afectarán programas prioritarios y en contrapartida, con el voto único de los priistas, la ARDF aprobó el 11 de abril de 1995 diversas modificaciones al Código Financiero para el D.F. que incluye un alza de 31% a impuestos y tarifas, a lo que hay que agregar un aumento de las participaciones federales por el reciente incremento en el impuesto al valor agregado por alrededor de NS\$1,400,000.00

No obstante, el gobierno capitalino refleja respecto de sus finanzas, dos de los más agudos problemas que en esta materia se vienen presentando en materia de ingresos y egresos en el país: la desproporción e insuficiencia.

La federación, por conducto de la Secretaría de Hacienda, presenta el proyecto de ley de ingresos y el presupuesto de egresos respectivo ante la H. Cámara de Diputados para su examen, discusión y aprobación y a nivel local, el Jefe del Gobierno del D.F., hace lo propio ante la ARDF, que en términos generales cumple funciones análogas a la cámara baja, existiendo un caso de necesaria comunicación entre Federación y D.F., respecto a los montos de endeudamiento para financiar el presupuesto de egresos de la capital de la República, pues el Jefe del D.F. debe someterlos a la consideración del Presidente de la República, quien solicitará la correspondiente autorización ante el H. Congreso de la Unión.

Un principio de sentido común y buena administración me imponen la obligación de no gastar más de lo que recibo o puedo percibir; sin embargo, desde que se consumó nuestra Independencia, el gobierno mexicano ha venido acumulando deudas para financiar su actuación. La historia ha demostrado que la ruindad, cuando no la abierta intervención, son la nota constante cuando se recurre al débito como fuente de financiamiento.

Y a pesar de todo, hasta la fecha, el gobierno recurre al financiamiento con deuda interna o externa. Se podrá decir que la inmensa mayoría de Gobiernos tienen empréstitos contratados, pero no es lo mismo endeudarse para hacer frente a necesidades ingentes que no admiten demora, pero que en razón de la capacidad de pago pueden ser reembolsados, a endeudarse y hacer del erario un botín de conquista a favor de un grupo o al común y vil despojo de la riqueza pública para beneficio particular, transmitiendo a las

postreras generaciones el reembolso del endeudamiento y sus no menos escandalosos y leoninos intereses.

Si al desacierto de endeudarse, se suma la malversación, el despilfarro y el engrosamiento innecesario de la burocracia se entenderá la razón de que se afirme que el gobierno ciudadano es incompetente. Al revisar el D.O.F., salta a primera vista lo inequitativo que es el proyecto de ingresos y el presupuesto de egresos para nuestra capital, pues con mucho el gasto del gobierno capitalino excede al de muchas Secretarías de Estado y al de no pocos Estados y Municipios juntos, que en muchas ocasiones rebasan el tamaño en área geográfica y población que albergan, pero así son las cosas en un país con profundos y ancestrales desequilibrios, que para consumo interno y externo se pregona asimismo como una República Federal. Sin embargo, los servicios que presta el gobierno de la capital federal son, las más de las veces, insuficientes, de mala calidad, inadecuados y van a la zaga de las necesidades de sus habitantes.

El corolario de la pésima gestión financiera del Gobierno del D.F., son los subsidios. Como contraprestación a las cortapisas políticas que sufren sus habitantes, el Distrito Federal es beneficiario de una cauda de subsidios que están mal canalizados y que son una de las causas más sólidas que contribuyeron a su colosal crecimiento demográfico, el mismo que en forma paradójica impone un aumento constante de esta panacea ficticia que a la larga es cobrada con creces a sus supuestos beneficiarios y a los que no lo son, con lo que dicha distorsión financiera termina siendo una carga y no una base de sólida de redistribución de ingresos.

Cualquier habitante del Distrito Federal sabe que lo que paga por concepto de transporte público gubernamental no cubre ni el costo de mantenimiento, mucho menos, es generador de las soñadas ganancias que sí percibe la iniciativa privada; el servicio, de puro y

auténtico milagro no es peor y el subsidio es devorado por todo tipo de empresas nacionales o extranjeras que surten de bienes o prestan servicios para dejar en operación a los varios sistemas de transporte de que dispone el gobierno, además, de que en no pocos casos, algunos empleados -so pretexto de malos salarios- y un número significativo de funcionarios medran con el patrimonio de las instituciones en las cuales deben servir, bien sea porque se apropian ilegalmente de algo o porque incumplen, pero cobran, o dilapidan recursos porque al cabo ellos nada pierden y "paga el gobierno", que nada da cuando los retiran. Total, si para hacer una realidad el "metro" se recurre al endeudamiento con Francia, al cabo de poco tiempo la Federación absorberá el empréstito y el gobierno capitalino podrá llenarse de orgullo de no tener déficit y poder congelar el pasaje para beneficio de la población, hechos que merecen las ocho columnas, pero que en contrapartida no mitigan el lento e irreversible deterioro del equipo e instalaciones cuyo mantenimiento generan nueva deuda y convierten a este sector en un barril sin fondo, so pretexto del servicio social que prestan, pero que a la larga hipotecan la soberanía económica de todos los mexicanos, sin que necesariamente todos reciban estos "beneficios".

En suma, el subsidio como cultura y modo de vida es el mejor instrumento de que dispone un sistema para mantener en minoría de edad política a quienes gobierna; el simple hecho de otorgarlo, le rinde al sistema una vasta red de clientela política que le permite legitimarse a un costo considerable que termina pagando la sociedad en su conjunto; sin embargo, estos hechos tan notorios son velados al conocimiento de los "beneficiarios" que ven al Estado como un necesario benefactor al cual se agradece o recrimina y todo ello se ve reforzado por la docilidad y complacencia de los medios de comunicación y las distorsiones educativas que no fomentan el innegable valor del esfuerzo colectivo y las iniciativas particulares que no fueron ajenas en un pasado algo remoto, y en cambio, se

hace girar el destino de una nación en torno a las inclinaciones y actos de sus representantes políticos.

El código financiero, de reciente vigencia, hace mención a una serie de conceptos que por sí mismos son vías de ingresos para el gobierno capitalino; desde impuestos hasta ingresos generados por alguna entidad paraestatal, pasando por derechos, multas, aprovechamientos, productos, etc., que no alcanzan jamás para que el gobierno del D.F. haga frente a sus compromisos con la capital.

Hoy en día se tratan de enmendar errores, pero es tal el cúmulo de vicios y costumbres que al menor aumento al precio en el que se cotizan los impuestos o cobros diversos que hacen las autoridades locales, así se justifiquen, de inmediato arrecian los ataques al gobierno y a sus titulares, quienes -razones políticas de por medio-, matizan cualquier intento por enderezar semejantes aberraciones, o bien, sin ningún rubor revisten de legalidad maquinaciones selectivas que en nada mejoran las finanzas públicas y en cambio dejan el sabor de que con el gobierno "no se puede".

Hasta ahora, las finanzas del gobierno ciudadano no sólo son desastrosas, sino que, además de inmanejables, son parte de un asunto más vasto: las finanzas nacionales y el federalismo.

Con el correr de los años, la transparencia en el manejo del dinero estatal tendrá que ser un asunto de dominio público porque el erario no es asunto de iniciados, sino causa común de los gobernados. La sociedad va a reclamar un mejor manejo del presupuesto y ello será requisito indispensable en la gestión gubernamental y no una prenda personal que haga añorar los tiempos de los llamados "magos de las finanzas" como lo fueron Limantour u Ortiz Mena. Por ahora basta reconocer que hay un empeño serio de no gastar más de lo que ingresa, sin atender aún el asunto de la probidad y el sentido común para el manejo financiero

del D.F., así como de la equidad tributaria, porque un superávit público que tiene su origen en el mellado presupuesto familiar es intrínsecamente inmoral y hacerlo suponiendo que quien está obligado hará trampa y por eso es necesario escarmentarlo de antemano aunque esto repercute en los costos de bienes y servicios privados que se brinda a la sociedad, como es el caso del impuesto sobre nóminas, es insensato. No hay mejor manejo financiero que aquel que no se extralimita y brinda un buen servicio con un cobro justo y razonable, es decir un presupuesto ejercido con honestidad.

El sábado 31 de diciembre de 1994 apareció publicado en el D.O.F. la ley de ingresos del D.F. para el año fiscal 1995, que a continuación se desglosa:

	Millones de N \$
IMPUESTOS	4,384.7
1. Predial.	1,994.4
2. Sobre adquisición de inmuebles.	589.4
3. Sobre espectáculos públicos.	50.3
4. Sobre loterías, rifas, sorteos y concursos.	74.4
5. Sobre nóminas.	1,543.3
6. Sobre tenencia o uso de vehículos.	110.2
7. Sobre la adquisición de vehículos automotores usados.	22.7
CONTRIBUCION DE MEJORAS	174.6
DERECHOS	1,700.7
1. Por la prestación de servicios por el uso, suministro y aprovechamiento de agua.	799.8
2. Por la prestación de servicios del Registro Público de la Propiedad o del Comercio y del Archivo General de Notarías.	242.2
3. Por los servicios de control vehicular.	306.5
4. Por el estacionamiento de vehículos en la vía pública.	15.5
5. Por el uso o aprovechamiento de inmuebles.	21.4

6. Por cuotas de recuperación por servicios médicos.	32.4
7. Por la prestación de servicios del Registro Civil.	22.2
8. Por los servicios de construcción y operación hidráulica.	59.1
9. Por servicios de expedición de licencias.	81.2
10. Por los servicios de alineamiento y señalamiento del número oficial y de expedición de constancias de zonificación y de uso de inmuebles.	54.6
11. Por el uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales.	0.0
12. Por descarga a la red de drenaje.	44.4
13. Derecho por los servicios de recolección y recepción de residuos sólidos.	3.1
14. Otros derechos.	18.3

CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES, PENDIENTES DE LIQUIDACION O DE PAGO 0.1

ACCESORIOS DE LAS CONTRIBUCIONES 195.0

PRODUCTOS 1,446.2

1. Por la prestación de servicios que corresponden a funciones de derecho privado:	1,223.1
a) Policía auxiliar.	788.6
b) Policía bancaria e industrial.	432.4
c) Otros.	2.1
2. Por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado:	223.1
a) Tierras y construcciones.	26.8
b) Enajenación de muebles e inmuebles.	5.6
c) Intereses de valores, créditos y bonos.	109.5
d) Programas del uso eficiente del agua.	16.7
e) Planta de asfalto.	49.6
f) Otros (incluye autogenerados).	14.9

APROVECHAMIENTOS	361.5
1. Multas de tránsito.	63.8
2. Otras multas administrativas, así como las impuestas por autoridades judiciales y reparación del daño denunciado por los ofendidos.	26.1
3. Recuperación de impuestos federales.	107.6
4. Reposición de gastos que tengan por objeto mantener el orden y la seguridad en las presentaciones de espectáculos públicos.	2.5
5. Aportaciones en efectivo por fraccionamiento de terrenos, por la construcción de conjuntos habitacionales, así como por quienes construyen obras nuevas para la dotación general de infraestructura, equipo y servicios urbanos.	2.8
6. Venta de bases para licitaciones públicas.	5.2
7. Otros no especificados.	153.5
PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES	6,839.3
1. Por el fondo general de participaciones.	5,212.3
2. Por el fondo de fomento municipal.	423.6
3. Por la participación de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículo.	1,158.1
4. Por incentivos de fiscalización y gestión de cobro.	35.0
5. Por multas administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales.	9.9
ADEFAS	300.0
OTROS INGRESOS	2,751.5
1. Ingresos propios de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.	2,038.5
2. Transferencias.	713.0
<u>TOTAL</u>	18,153.6

A lo anterior hay que sumar un endeudamiento autorizado para 1995 por un monto de **N\$716.9 millones de nuevos pesos.**

Sin embargo, la Secretaría de Finanzas del gobierno capitalino remitió a la ARDF una Iniciativa de Ley para modificar el Código Financiero con el fin de allegarse más recursos ante las nuevas condiciones que encara el país desde diciembre de 1994. En palabras del Secretario, la aprobación no admite demora porque "es urgente que el gobierno de la ciudad disponga de los recursos para atender los programas prioritarios"¹¹ y acto seguido, la fracción parlamentaria del P.R.I. uso su inobjetable mayoría para permitir un incremento promedio del 31% en impuestos y tarifas de los servicios proporcionados por el Gobierno del D.F. A lo anterior se habrá de sumar el incremento proporcional que le corresponda al D.F., por concepto de la nueva tasa del impuesto al valor agregado.

Por lo que hace al presupuesto de egresos del D.F., para 1995, la ARDF decretó las siguientes erogaciones:

	N\$
ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL	12,291,305,100
Jefatura del D.F.	34,105,800
Secretaría de Gobierno.	553,621,000
Secretaría de Finanzas.	728,403,400
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.	72,446,900
Secretaría de Obras y Servicios.	3,693,233,900
Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social.	676,883,200
Secretaría de Seguridad Pública.	2,729,350,200
Secretaría de Transporte y Vialidad.	2,106,158,300
Secretaría de Desarrollo Económico.	59,065,100
Secretaría del Medio Ambiente.	288,572,800
Oficialía Mayor.	226,501,600
Contraloría General.	21,837,000
Procuraduría General de Justicia del D.F.	800,256,500

¹¹ Urrutia, Alonso y Ballinas, Victor. "Inútil rechazo al aumento de 31% a impuestos y tarifas en el D.F." *La Jornada*, México, 12 de abril de 1995: 36: 1° Col.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.	15,279,700
Junta Local de Conciliación y Arbitraje del D.F.	34,980,800
Cooperación y Seguridad Social.	45,090,900

DELEGACIONES **3,395,507,000**

Alvaro Obregón.	224,965,900
Azcapotzalco.	163,890,100
Benito Juárez.	170,896,700
Coyoacán.	203,543,900
Cuajimalpa de Morelos.	105,148,600
Cuauhtémoc.	327,432,800
Gustavo A. Madero.	341,095,500
Iztacalco.	136,379,400
Iztapalapa.	384,994,700
Magdalena Contreras.	108,561,200
Miguel Hidalgo.	202,525,400
Milpa Alta.	96,940,200
Tláhuac.	127,401,200
Tlalpan.	192,385,600
Venustiano Carranza.	217,914,300
Xochimilco.	291,431,500
Servicio de las Delegaciones.	100,000,000

ENTIDADES PARAESTATALES **4,178,521,800**

Fideicomiso Programa Casa Propia.	13,602,600
Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano.	397,076,200
Industrial de Abastos.	13,049,300
Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular.	18,404,500
Caja de Previsión de la Policía Preventiva del D.F.	111,561,200
Caja de Previsión de los Trabajadores a Lista de Raya del D.F.	168,556,400
Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V.	83,288,300
Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.	318,413,700
Autotransportes Urbanos de Pasajeros, R-100.	1,284,987,600
Sistema de Transporte Colectivo, Metro.	1,531,526,200
Servicio de Transportes Eléctricos del D.F.	238,055,800

MENOS: Aportaciones incluidas en el gasto de la Administración Central.	2,182,633,300
GASTO FINANCIADO CON RECURSOS PROPIOS	2,037,071,000
Asamblea de Representantes del D.F.	117,453,200
Tribunal Superior de Justicia del D.F.	213,920,000
Comisión de Derechos Humanos del D.F.	40,000
Consejos de Ciudadanos.	32,000
PAGO DEUDA SECTOR CENTRAL	220,686,900
Intereses.	218,186,900
Comisiones.	2,500,000
PAGO DEUDA ENTIDADES PARAESTATALES	1,182,500
ADEUDOS EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES	250,000,000
<u>TOTAL</u>	18,557,943,200

Entre lo que se supone que ha de ingresar (N\$18,153,600,000.00) y lo que se ha de gastar (N\$18,557,943,200.00) hay una diferencia de N\$404,343,000.00 que suponemos será cubierto con deuda, pero este déficit es realmente mínimo y sin embargo no habla bien de la tendencia al superávit gubernamental que a últimas fechas se pregona.

Con todo, se insiste en que no es cuestión de presupuesto sino de honradez y eficiencia.

La antigua Ley de Hacienda del D.F. fue sustituida por el denominado Código Financiero, mismo que fue decretado por la ARDF, dentro del conjunto de sus nuevas facultades legislativas;

dicho documento fue publicado en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1994 y su entrada en vigor fue prevista para el día siguiente, primero de enero de 1995.

El Código Financiero está compuesto de 555 artículos, divididos en seis libros: De los Ingresos; De los Servicios de Tesorería; De la Programación y el Presupuesto de Egresos; Del Sistema de Contabilidad Gubernamental; De las Infracciones, Responsabilidades Resarcitorias y Delitos en Materia de Hacienda Pública; y, De los Procedimientos Administrativos.

De antemano se sabe que por razones de actualización anual de la Ley de Ingresos del D.F., el Código Financiero irá sufriendo una serie de cambios coherentes con la política financiera local, al modo y usanza de la federal, que es conocida con el nombre de "miscelánea fiscal", misma que año con año inquieta a la población en general y obliga a replantear el trabajo de contabilidad pública. Las primeras modificaciones al Código Financiero fueron aprobadas por la ARDF, como ya se ha señalado, el pasado 11 de abril de 1995 para afrontar la emergencia económica que se originó al inicio de la presente administración.

El erario público manejado por el gobierno del D.F., es sujeto de revisión trimestral y anual por parte de la ARDF, e inclusive, el aspecto de deuda pública, es responsabilidad del H. Congreso de la Unión. Al respecto, en la administración citadina iniciada en diciembre de 1994, hay un inobjetable avance en la intención de hacer coincidir el espíritu de la ley y la realidad política al permitir que miembros de los partidos políticos de oposición vayan ocupando posiciones relevantes en los órganos internos de control gubernamental y en la comisión de la ARDF encargada de revisar la cuenta pública del gobierno capitalino.

También es digno de mencionarse el esfuerzo de enviar por correo a los contribuyentes un informe global de lo captado por la Tesorería, cómo fue gastado por el DDF -sin especificar el monto monetario-, así como las expectativas para el siguiente año fiscal; la intención es buena, pero no basta, pues a fuerza de tantas decepciones, la sociedad se vuelve incrédula y con justa razón demanda que desde el Primer Mandatario hasta el último servidor público se conduzcan e informen con honestidad y sencillez.

Sin lugar a dudas, entre más y mejor se informe, se acabará con la impunidad de origen que caracteriza al gobierno, pues si miente y se contradice con sus propios documentos, como suele suceder con los informe del Banco de México y la realidad cotidiana de los ciudadanos, ofrece más elementos para su desprestigio, por lo que tendrá que considerar que entre el enjuiciamiento vox populi y su desplazamiento no hay más que un paso; en suma, al rendir cuentas, el Estado inicia una mejoría de imagen o su debilitamiento, pero al comportarse con probidad fortalece el estado de derecho al que está obligado si de verdad le interesa un incremento sustancial en el nivel de vida de todos los mexicanos.

2.3.4. REGIMEN PATRIMONIAL.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo segundo transitorio de la LOAPDF continua vigente la Ley Orgánica del D.D.F. (LODDF) publicada en el D.O.F., el 29 de diciembre de 1978 en lo que respecta a las normas relativas al patrimonio del Gobierno del D.F. (GDF).

El GDF, sustituto del DDF, cuenta con un patrimonio que está regulado por el Capítulo IV de la LODDF que en el art. 32 le atribuye al GDF la facultad de adquirir y poseer bienes muebles e inmuebles; el art. 33 divide a los bienes como de dominio público y privado; los bienes de dominio público se listan en el art. 34 y son

todos aquellos de interés público o de uso común, que no pertenecen a la Federación, ni a los particulares; el art. 35 determina que los bienes de dominio privado, por oposición, son todos aquellos que no se listan o definen en el artículo precedente, cuyo uso o utilidad no tengan interés público aunque posibilitan al GDF cumplir con las funciones que la ley le marca.

El art. 36 de la LODDF dispone que los bienes del GDF no son embargables o hipotecables y no pueden beneficiar a particulares por uso, usufructo o habitación; además, los bienes de uso común y los destinados a un servicio público no admiten la servidumbre pasiva en los términos del derecho común y en todo caso, los derechos de tránsito, vista, luces y semejantes se regirán por lo estipulado en leyes y reglamentos administrativos. Los permisos o concesiones sobre estos bienes serán de carácter temporal y revocable.

La LODDF en su art. 37 regula la venta de los bienes del GDF; al respecto, se indica que tal venta requiere del correspondiente decreto presidencial y de una posterior subasta pública, o en su defecto, tal subasta no es necesaria si así lo determinan en forma expresa las leyes o lo acuerda el Presidente de la República.

El art. 38 de la LODDF expresa que el GDF cuenta con personalidad jurídica y por tanto es parte en cualquier tipo de litigio. Los artículos 39 y 40 de la LODDF marcan directrices para la actuación de los Srs. Notarios, quienes llevarán un Protocolo especial para registrar los actos donde el GDF sea parte y sus honorarios se ajustarán a dos terceras del arancel oficial.

En términos generales, los artículos 41 y 42 de la LODDF incluyen precisiones para que el GDF pueda asegurar el correcto uso de su patrimonio, admitiendo -conforme a derecho-, posibilidades administrativas para que pueda mantener o recuperar la posesión de

los bienes incorporados al dominio público, pudiendo remover cualquier tipo de obstáculos que impidan o estorben su uso o destino, así como reclamar ante la autoridad correspondiente la salvaguarda de los mismos, estando obligada la autoridad judicial a decretar la inmediata ocupación por parte del gobierno ciudadano de dichos bienes en tanto se tramite el juicio correspondiente, cabiendo a los afectados el derecho a inconformarse ante la autoridad administrativa a los cinco días de la fecha de notificación o enajenación.

Por último, el art. 43 de la LODDF dispone que todos aquellos actos de autoridad que favorezcan indebidamente a un particular y con ello se perjudique o restrinja los derechos del GDF sobre sus bienes de dominio público, serán anulados administrativamente, previa audiencia con los interesados.

La administración del patrimonio capitalino es competencia de la Oficialia Mayor del Gobierno del D.F., tal como lo establece la LOAPDF.

Sin embargo, la autoridad competente no puede proporcionar un informe global sobre el patrimonio del GDF. Solicitar el inventario de los inmuebles es impensable, y si no es por la denuncia pública, la presión social, o la acuciocidad de algún servidor público el GDF no reivindica sus derechos propietarios. Es común que tampoco se depuren los inventarios para hacerlos coincidir con la realidad; en libros pueden aparecer determinados bienes, pero después de una somera auditoria es sencillo comprobar faltantes de objetos valiosos o sobrantes de desperdicio con su correspondiente número de inventario y su conversión en típicos estorbos.⁴⁴

⁴⁴ Zaid, Gabriel. Op. Cit., p. 132 a 135.

2.4 ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.

El 12 de abril de 1995 fue publicada en el DOF la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que le otorga atribuciones legislativas a diferencia de la primera del 2 de febrero de 1998 que sólo le otorgaba la facultad de expedir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.

En efecto, el art. 7 de su ley orgánica en vigor otorga a la ARDF la calidad de "órgano local de gobierno al que le corresponde la función legislativa en el Distrito Federal en las materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga".

La referencia constitucional, citada en el anterior párrafo, está constituida por una serie de modificaciones publicadas en el DOF el 25 de octubre de 1993 y que al iniciar este segundo capítulo se trataron en el apartado sobre las bases constitucionales del gobierno para el D.F.; no está de más señalar, que en concreto, el art. 122 de nuestra Carta Magna es el sustento más explícito del origen de las facultades legislativas de la ARDF, además, en concordancia con las intenciones del constituyente permanente, el H. Congreso de la Unión expidió el Estatuto de Gobierno para nuestra capital federal, que como ya se ha expresado, tiene un rango equivalente al de las constituciones locales de cada estado de la Unión, pudiéndose advertir que en él hay la especificación de que la ARDF tiene facultades legislativas y le corresponde -entre otras atribuciones-, expedir su ley orgánica y su correspondiente reglamento interno.

2.4.1. CONFORMACION.

De acuerdo con el art. 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ARDF se integrará con 40 representantes electos por mayoría en cada uno de los distritos electorales en que está dividido el D.F. y 26 más podrán ser electos

por el principio de representación proporcional; los primeros son uninominales y los otros plurinominales, toda vez que a los primeros les basta ser electos por simple mayoría en los distritos en que fueron propuestos para ser candidatos y a los demás les es imprescindible estar en una lista votada en una circunscripción plurinominal, misma que por porcentaje asignará a cada partido político, mediante reglas de porcentajes, un número determinado para consolidar su mayoría parlamentaria o su presencia en este cuerpo legislativo a fin de garantizar el supuesto legitimador de la denominada "pluralidad política".

El principio democrático de elegir y poder ser electo como representante popular al llegar a la mayoría de edad y en goce pleno de los derechos políticos consagrados por la ley suprema, son relativos cuando se exige que sólo se puede participar en las elecciones para integrar la ARDF por medio de un partido político con registro nacional.

Los representantes a la ARDF serán electos cada tres años, siendo imprescindible que por cada propietario exista un suplente a fin de que, en los casos previstos por la ley, pueda ser llamado a integrarse al órgano legislativo del D.F.

Los asambleístas deben ser mexicanos por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos, con una edad mínima de 21 años, ser originario o con residencia efectiva de más de 6 meses en el D.F., no ser miembro activo de las fuerzas armadas o policiacas, no ser funcionario de los poderes ejecutivo o judicial federal o local hasta antes de 90 días de su elección, no ser ministro de algún culto religioso y no haber ocupado el mismo puesto de asambleísta propietario, -o suplente, si sustituyó efectivamente al propietario-, en la legislatura inmediata anterior.

Al igual que los legisladores federales, los asambleístas gozan de fuero constitucional y por ende son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, sin que puedan ser reconvenidos o enjuiciados por ellas; no obstante, la propia Constitución establece el procedimiento correspondiente para el retiro del fuero a fin de que puedan ser sujetos a proceso judicial si ello estuviese fundamentado, toda vez que no se les exime por delitos, faltas u omisiones en que hubiesen incurrido en el ejercicio de sus funciones.

La ARDF cuenta con dos periodos ordinarios de sesiones: del 17 de septiembre hasta 31 de diciembre y del 15 de marzo hasta 30 de abril. En los recesos, se podrá convocar a periodos extraordinarios para sesionar con motivo de asuntos urgentes y precisos, bien sea por voluntad de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno, o instancias del Presidente de la República o del Jefe del GDF.

La Ley Orgánica de la ARDF (LOARDF), expresa que dicho órgano legislativo tiene su actual residencia en el recinto ubicado en la esquina de las calles de Allende y Donceles, en el Centro Histórico de la Cd. de México; sin embargo, las dos terceras partes de los asambleístas pueden acordar un lugar distinto para sesionar; el recinto de sesiones es inviolable y de ello es responsable el Presidente de la Asamblea, quien puede solicitar el auxilio de la fuerza pública para garantizarlo, así como para proteger el fuero constitucional de los integrantes de la ARDF. Si la misma fuerza pública fuera responsable de alterar la inviolabilidad del recinto sin autorización del Presidente de la ARDF, este deberá proceder de inmediato a suspender la sesión hasta que dicha fuerza hubiese abandonado el recinto. Del mismo modo, la LOARDF establece que ninguna autoridad puede ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre los bienes destinados al servicio de la ARDF,

ni sobre las personas o bienes de sus miembros en el interior del recinto legislativo.

2.4.2. ORGANIZACION Y COMPETENCIA.

El título III de la LOARDF define la organización y competencia de la ARDF. Al respecto, es necesario precisar que durante el periodo ordinario o extraordinario de sesiones la Mesa Directiva encauzará los trabajos de este órgano legislativo, pero durante los recesos funcionará en representación de la ARDF su Comisión de Gobierno.

El art. 26 de la LOARDF hace mención de una Comisión Instaladora, la cual convocará -según reza el art. 27- a los asambleístas con dos días de anticipación al inicio del periodo ordinario de sesiones, para que se integren a los trabajos de la ARDF.; la integración y funcionamiento de dicha comisión se hará conforme al reglamento interior de la ARDF.

La Mesa Directiva de la ARDF, según lo establece el art. 33 de la LOARDF, tiene una integración plural política y se conforma con un presidente, cuatro vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios, electos -para un periodo mensual sin posibilidad de reelección inmediata-, por la mayoría de asambleístas presentes al final del mes precedente o al inicio del mismo, según sea el caso, tal como lo determina el art. 34 del mismo ordenamiento. En la actualidad, la ARDF ha tenido un desempeño coherente con el texto jurídico por lo que respecta a la conducción de sus sesiones, pues todos los partidos políticos con representación en ella han presidido los trabajos parlamentarios.

A grandes rasgos se puede decir que la ARDF contará con diversas Comisiones, Comités y Unidades Administrativas. El art. 47 de la LOARDF dice que los tipos de comisiones serán:

I. Comisión de Gobierno.

II. De Análisis y Dictamen Legislativo. Misma que se conforma de manera definitiva y para toda una legislatura, teniendo carácter ordinario (art. 48).

III. De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. Esta también es definitiva y para toda una legislatura, teniendo carácter ordinario (art. 48). Además, cuenta con su propia Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ARDF (art. 52).

IV. De Investigación. Tiene carácter transitorio (art. 54) y se integra para investigar el funcionamiento de cualquier área del GDF (art. 55).

V. Jurisdiccionales. Son transitorias (art. 54) y se integran con el fin de verificar que los asambleístas no desempeñen trabajo remunerado alguno en la Federación, Estados o Municipios, -exceptuando las actividades docentes, académicas y de investigación científica-, o bien, de elección popular local o federal (arts. 19, 20 y 56).

VI. Especiales. Son temporales (art. 54). Se integran para tratar asuntos que no sean competencia de las ordinarias, de investigación o jurisdiccionales (art. 57).

Además, la LOARDF hace mención de las siguientes Comisiones:

VII. Ordinarias. Su competencia depende de su denominación y de lo que estipule el EGDF, la LOARDF y su normatividad derivada (art. 51 LOARDF), el art. 49 de la LOARDF lista las siguientes comisiones ordinarias: Abasto y distribución de alimentos; atención especial a grupos vulnerables; ciencia,

tecnología e informática; deporte, juventud y recreación; derechos humanos; desarrollo metropolitano; desarrollo rural; desarrollo urbano y establecimiento de reservas territoriales; educación y cultura; fomento económico; hacienda; notariado; participación ciudadana; población y desarrollo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; presupuesto y cuenta pública; protección civil; salud y asistencia social; seguridad pública; turismo; uso y aprovechamiento de bienes y servicios públicos; vialidad y tránsito urbanos; y, vivienda.

VIII. Administración Pública Local. Es ordinaria (art. 49 LOARDF) y le compete la elaboración del dictamen y el mecanismo previo a la discusión y ratificación, por parte del Pleno, de las propuestas de nombramiento de Jefe del GDF y Delegados que se remiten a la ARDF (arts. 76, 77, 78 y 88 LOARDF).

IX. Administración y Procuración de Justicia. Es ordinaria (art. 49) y es de su competencia la elaboración del dictamen y del mecanismo previo a la discusión y ratificación, por parte del Pleno, de las propuestas de nombramiento y ratificación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F. y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. (art. 94 LOARDF).

X. Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias. Es ordinaria (art. 49 de la LOARDF) y le corresponde estudiar y dictaminar las propuestas de iniciativas de leyes o decretos que no sean materia exclusiva de alguna comisión ordinaria (art. 51), pudiendo apoyar a las diversas comisiones para analizar iniciativas de leyes o decretos, correspondiéndole en materia de práctica parlamentaria, la preparación de proyectos de ley o decreto para perfeccionar las normas que rigen las actividades legislativas, así como emitir opinión sobre la aplicación, interpretación e integración de la LOARDF, Reglamento Interior y usos parlamentarios (art. 53).

XI. Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. La cual se tiene como ordinaria según la LOARDF (art. 49) y se rige por la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ARDF (art.52).

El capítulo V de la LOARDF versa sobre los distintos Comités con los que cuenta la ARDF y que de acuerdo al art. 61 son: Administración; asuntos editoriales; atención, orientación y quejas ciudadanas; y, bibliotecas.

Los miembros de los comités son electos por el Pleno a propuesta de la Comisión de Gobierno de la ARDF y se rigen por disposiciones reglamentarias (art. 62 LOARDF).

El capítulo VI de la LOARDF establece las normas que rigen a las Unidades Administrativas con las que cuenta la legislatura capitalina. El art. 63 no da más limitantes que las propias necesidades de la asamblea y su presupuesto; los nombramientos del Oficial Mayor, Tesorero y Director General de Comunicación Social son propuestos por la comisión de gobierno y aprobados por el Pleno (art. 62). El art. 65 remite al Reglamento Interior y demás normas emitidas por la ARDF como marco normativo de todas las Unidades Administrativas que se tengan.

Al Centro de Informática y Documentación, como unidad administrativa adscrita a la Comisión de Ciencia, Tecnología e Informática de la ARDF, le corresponde integrar la documentación e información de consulta para los asambleístas y sus comisiones, contando con su reglamento interno (art. 66).

La LOARDF reconoce, define y norma la actuación de los grupos parlamentarios que actúan en el seno de la ARDF como expresiones institucionales de los diversos partidos políticos que confluyen en ella (arts. 67, 68 y 69).

Derivadas del texto constitucional, la LOARDF define las siguientes atribuciones al legislativo local: Legislar en lo tocante al D.F., de conformidad con nuestra Carta Magna y el EGDF; iniciar leyes o decretos relativos al D.F.; examinar, discutir y aprobar anualmente la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del D.F.; formular observaciones al Programa General de Desarrollo del D.F. que le remita el Jefe del GDF para su examen y opinión; formular su proyecto de presupuesto y enviarlo al Jefe del GDF para que lo incluya en el presupuesto de egresos del D.F., manejándolo de manera autónoma; revisar, por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ARDF, la cuenta pública anual; designar, de entre una terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, al titular de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ARDF, así como removerlo por las causas que señala correspondiente Ley Orgánica; aprobar el Programa de Desarrollo Urbano del D.F.; ratificar, en su caso, las propuestas de nombramiento del Jefe del GDF, Delegados, y Magistrados, así como tomarles la protesta de ley; designar Consejeros de la Judicatura a que hace mención el art. 122 constitucional; conocer la renuncia y aprobar las licencias del Jefe del GDF que le sean enviadas por el Presidente de la República; aprobar, en su caso, las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de sus cargos; recibir, por escrito, a la apertura de su primer período de sesiones el informe anual del estado que guarda la administración del D.F., por parte del Jefe del D.F.; recibir, durante el segundo período ordinario de sesiones, por escrito y con la presencia de sus titulares, los resultados anuales de la Procuraduría General de Justicia del D.F., de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. y de la Comisión de Derechos Humanos del D.F.; recibir y analizar los informes trimestrales del ejercicio del presupuesto asignado al GDF, dentro de los siguientes 45 días a la fecha del corte respectivo; citar a los funcionarios del gobierno del D.F. para que informen cuando se discuta una ley o se estudie algún asunto que les concierna; comunicarse con los demás órganos de gobierno del D.F., a través de la Mesa Directiva, Comisión de Gobierno u

órgano interno de trabajo, según el caso y de acuerdo con la ley; otorgar la Medalla al Mérito Ciudadano en abril de cada año; observando la ley, dictar acuerdos para resolver cuestiones no previstas en su ley orgánica y su reglamento interior; expedir su ley orgánica y enviarla al ejecutivo local y federal para su publicación; expedir su reglamento de gobierno interno y enviarlo al ejecutivo local y federal para su publicación; expedir la LOAPDF; expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del D.F.; expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo del D.F.; las demás que le otorgue, expresamente, la ley.

El art. 11 de la LOARDF otorga a la ARDF la facultad de expedir normas de observancia general y obligatoria en el D.F. con el carácter de leyes o decretos en las materias expresamente determinadas por la Constitución.

A su vez, el art. 12 de la citada LOARDF autoriza la ampliación del plazo a que se sujeta el Jefe del GDF para presentar la iniciativa de ley de ingresos, el presupuesto de egresos y la Cuenta Pública anual, a solicitud del mismo y por causa que considere justificada la ARDF.

En el art. 13 de la LOARDF se establece que en materia de administración pública, la Asamblea: Atenderá peticiones y quejas de los habitantes del D.F. respecto del cumplimiento de las obligaciones que les señalan los ordenamientos jurídicos en materia administrativa de obras y servicios a las dependencias y entidades; dirigir, por acuerdo del Pleno, peticiones y recomendaciones a las autoridades locales para atender los derechos e intereses legítimos de los habitantes del D.F. y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles; participar conjuntamente con las autoridades competentes, en el establecimiento, modificación y reordenación de la división territorial del D.F.: expedir la

normatividad que permita aproximar la actuación administrativa pública a los ciudadanos en materia de desarrollo y bienestar social.

Los asambleístas, aparte del fuero constitucional que detentan, tienen derechos y obligaciones establecidos en el capítulo III del título III de la LOARDF, en donde inclusive existen los mecanismos para su integración a los trabajos del Pleno y de Comisiones, su participación respecto de los grupos parlamentarios existentes, así como lo concerniente a sus ausencias y faltas, temporales o definitivas, su facultad de iniciativa y, por supuesto, su régimen de dietas y prerrogativas que le permitan un más que decoroso modo de vida para su correcta actuación.

Los procedimientos para la ratificación de las propuestas de nombramiento que conoce y determina la ARDF están previstos en el título V, mismos que siguen una dinámica más o menos homogénea, salvo un hecho muy llamativo, pues resulta que delegados y magistrados que pasan por las comisiones respectivas son o pueden ser sujetos de cuestionamientos públicos toda vez que en dos diarios de circulación nacional se publican sendos avisos para que "los interesados" (cualquiera), puedan allegar a dichas comisiones los elementos necesarios para normarse un juicio respecto a las personas propuestas, cuestión que en el caso del Jefe del GDF no se estipula.

La LOARDF cuenta con doce artículos transitorios, en el primero se habla de su vigencia, la cual corre a partir del siguiente día de su publicación en la Gaceta Oficial del D.F., hecho que se suscita, a más tardar diez días después de su publicación en el DOF (art. 36, fracc. XIII de la LOARDF), para ello se debe tomar en cuenta que la Gaceta sólo se publica los lunes de cada semana.

En los arts. transitorios de la LOARDF se abroga la del 2 de febrero de 1988 (2º), no se fija límite para expedir el reglamento

para el Gobierno Interior de la Asamblea (3º), permite la aplicación supletoria de la Ley de Responsabilidades Federal a los servidores públicos locales (4º) y en general, mientras no se legisle al respecto, deja subsistentes diversas normas jurídicas de su competencia, estableciendo que lo dispuesto para el Jefe del GDF se entiende que le corresponde al del DDF(6º).

2.5 TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL D.F.

El precepto constitucional y el EGDF determinan como poder judicial para la capital de la República al H. Tribunal Superior de Justicia del D.F., cuya existencia, integración y funcionamiento están regulados por la denominada Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal (LOTJDF).

En el presente apartado se habrá de definir, a este tercer poder público del Distrito Federal, como el encargado de cuidar la aplicación de las normas que regulan la actividad social de los habitantes de esta región geográfica. La impartición de justicia es el sustento de un estado de derecho real, que en este caso específico, es el reflejo de la observancia de la ley y los usos y costumbres que caracterizan a un sistema.

2.5.1. INTEGRACION.

La LOTJDF fue publicada en el DOF el 29 de enero de 1969 y en su primer artículo faculta a los tribunales de justicia del fuero común para aplicar las leyes en asuntos civiles y penales, además de poderlo hacer, -cuando así lo determine la norma-, en el orden federal. La citada facultad, según el art. 2º se ejerce:

- Por los jueces de paz;
- Por los jueces de lo civil;
- Por los jueces de lo familiar;

Por los jueces de arrendamiento inmobiliario;
Por los jueces de lo concursal;
Por los árbitros;
Por los jueces penales;
Por los presidentes de debates;
Por el jurado popular;
Por la Oficina Central de Consignaciones;
Por el Tribunal Superior de Justicia; y
Por los demás servidores públicos y auxiliares de la
administración de justicia, en los términos que establezca la
LOTJDF, los códigos de procedimientos y las leyes relativas.

El art. 3º de la LOTJDF aclara que los árbitros voluntarios no ejercerán autoridad pública; en tanto que el art. 4º lista como auxiliares de la administración de justicia a los siguientes:

La Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención
y Readaptación Social y sus delegados;
Los consejos Locales y Tutela;
Las oficinas del Registro Civil;
Los peritos médicos legistas;
Los intérpretes oficiales y demás peritos en los ramos que les
están encomendados;
Los síndicos e interventores de concursos y quiebras;
Los albaceas e interventores de sucesiones, los tutores,
curadores y notarios, en las funciones que les encomienda el Código
de Procedimientos Civiles;
Los depositarios e interventores;
Los jefes y agentes de la policía, en el D.F., y
Todos los demás a quienes las leyes les confieran este carácter.

La LOTJDF determina que en la capital existe un sólo partido judicial limitado por la extensión geográfica del D.F. (art. 5º),

siendo el Tribunal Superior en pleno quien determine la sede de los juzgados (art. 9º).

El sistema de nombramiento de los magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia está sustentado en los artículos 122, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 42, fracción XVI del EGDF y 10, fracción IX, 45, fracción VIII, así como del 93 al 98 de la LOARDF.

En términos llanos, el proceso de nombramiento y ratificación de los magistrados es el siguiente:

El EGDF recomienda, en su art. 80, que los nombramientos de los ministros recaigan preferentemente entre aquellas personas que se hayan desempeñado como jueces o que al impartir o procurar justicia lo hayan hecho con probidad y eficiencia. El art. 26 de la LOTJDF señala los siguientes requisitos de idoneidad para convertirse en ministros: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; no tener más de 65 años de edad, ni menos de 35, el día de la elección; poseer título profesional de abogado expedido con una antelación de cinco años a la fecha de elección; gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se trata de alguno que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, no importando cual haya sido la pena, lo inhabilitará para ejercer el cargo; haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo que por un tiempo menor a seis meses se haya ausentado por servir a la República.

Al Jefe del GDF le compete hacer los nombramientos, mismos que hace llegar, para su ratificación ante la ARDF, la cual, a través de la Mesa Directiva o la Comisión de Gobierno -según el caso-, las remite a la Comisión de Administración y Procuración de Justicia, que de inmediato las mandará a publicar en dos diarios de

circulación nacional con el fin de que cualquier persona, dentro de los cinco días siguientes, aporte a dicha comisión elementos de juicio para elaborar un dictamen que, previa convocatoria emitida por ella, habrá de ser la base para los trabajos de una sesión plenaria, ad hoc, misma que se realizará al décimo día de recibir la ARDF el nombramiento.

Es responsabilidad de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia citar, al día siguiente en que reciba el nombramiento, al presunto beneficiario para que comparezca a los cinco días siguientes y de esa forma la Comisión pueda entregar un dictamen cuatro días más tarde.

Como a cada nombramiento recae un dictamen y dado que pueden ser presentadas una o varios casos al mismo tiempo, las comparecencias serán en orden alfabético ante el pleno, dando lectura al dictamen el Secretario de la Mesa Directiva. Durante la sesión parlamentaria se podrán inscribir hasta diez representantes, dividiéndose a partes iguales los que estén a favor, así como los que argumenten en contra, al concluir se procederá a votar el dictamen, el cual surtirá efectos de ratificación del nombramiento si la mayoría de los presentes así lo manifiestan. Si la mayoría rechaza un nombramiento, la ARDF hará del conocimiento del Jefe del GDF esta situación y de inmediato procederá a hacer un segundo nombramiento que, al igual que el primero o los siguientes, se sujetarán al proceso hasta aquí resumido.

Si el nombramiento ocurre durante un receso, la Comisión de Gobierno, previo dictamen de la de Administración y Procuración de Justicia, lo ratificará para que posteriormente, en periodo ordinario de sesiones se dé la aprobación definitiva.

Conseguida la ratificación, el magistrado procederá a protestar el cargo ante el pleno de la ARDF.

El texto constitucional establece que los magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia durarán en el cargo seis años, al término de los cuales pueden ser ratificados, en cuyo caso sólo podrán ser privados del puesto de acuerdo al Título Cuarto de la Carta Magna, a lo que hay que agregar las taxativas de no exceder los setenta años o de adquirir una incapacidad física o mental que los incapacite para desempeñar el cargo, tal como lo marca el art. 26 bis de la LOTJDF.

El EGDF marca, en su art. 81, que los ministros percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, que no puede ser disminuida durante su encargo y para ello se sujetan a lo dispuesto por el art. 111 constitucional que les prohíbe percibir otra percepción por algún empleo o cargo en la Federación, Estados o Municipios, por lo que sólo pueden desempeñar cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia, so pena de privarlos del cargo.

La inamovilidad en el cargo, la percepción adecuada y su pertenencia absoluta al poder judicial, así como la recomendación de que antes de asumir el cargo hayan realizado una labor, honesta y eficiente, relacionada con la judicatura, debieran ser bases sólidas para un correcto desempeño de los ministros; sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia (TSJDF) está permeado por un sistema político que, en no contadas ocasiones, lesiona su supuesta independencia y atenta en contra del deseable estado de derecho al que debemos aspirar.

Al redactar estas líneas, el anterior Presidente del poder judicial local se vió envuelto en señalamientos que lo coluden con el ejecutivo defenido en contra de un organismo descentralizado, su organización gremial, la dicho sea de paso es una extraña amalgama de intereses corruptos y reivindicaciones contestarias, y los no menos dudosos intereses del capital privado relacionado con el

transporte urbano de pasajeros y de todo ello nos hemos dado cuenta a través de la denuncia abierta de un ministro del TSJDF, que sin más, rebela la inobservancia de la ley, la consigna como premisa de la actuación judicial para casos relevantes, la presión en contra de cualquier intento de independencia de criterio y aplicación estricta de la norma y por último, ante la ARDF deja un testimonio crudo de la realidad jurídica de este país y ante todo ello el entonces Presidente del TSJDF guardó silencio, amparado en una laguna jurídica que no le obliga a rendir cuentas ante la Comisión de Administración y Procuración de Justicia, pero ante la cual no responde a los señalamientos de otro ministro quien tiene en trámite su jubilación¹⁵ y que como inquietante y aterrador corolario es asesinado en circunstancias sumamente extrañas.¹⁶

• 2.5.2. ORGANIZACION Y COMPETENCIA.

El art. 25 de la LOTJDF indica que el Tribunal Superior de Justicia del D.F. se integra con cuarenta y tres magistrados numerarios y seis supernumerarios, y puede funcionar en pleno, en sala numeraria o auxiliar según lo disponga la ley. Uno de los ministros numerarios será su Presidente y no integrará sala.

A partir del dato anterior y de la revisión de facultades del Pleno (art. 28) y las del Presidente del TSJDF (art. 35) contenidas en la LOTJDF se puede precisar que, para efectos teóricos, la función de la judicatura local es colectiva, pero su conducción administrativa está caracterizada por una toma de decisiones de tipo unipersonal que se liga, para fines prácticos, con el origen del nombramiento de quien encabeza al cuerpo colegiado y que en último de los casos es el nexo más visible entre quien realmente

¹⁵ Olayo, Ricardo " "No niego ni afirmo", dijo Agüero de las acusaciones de Polo Uscanga." La Jornada, México, 27 de abril de 1995: 42: 2ª y 3ª Col.

¹⁶ Olayo, Ricardo y Aranda, Jesús. "Polo Uscanga, asesinado entre las 10 y las 12 de la noche del lunes". La Jornada, México, 21 de junio de 1995: 3: 1ª a 4ª Col.

otorga presupuesto y monopoliza, por ministerio de ley, el otorgamiento de los nombramientos.

El citado art. 28 de la LOTJDF concede las siguientes facultades al pleno del TSJDF: Nombrar a los jueces del D.F., resolver todo lo relacionado con ello y cambiarlos a los de una misma categoría a otro juzgado, así como variar la jurisdicción por materia de los juzgados de primera instancia, por lo que toca a los de Paz, estos podrán ser civiles, penales o mixtos, en cuyo caso se podrá autorizar un secretario por ramo; nombrar, remover, suspender, conceder licencia o resolver sobre la renuncia de los Secretarios del Tribunal Pleno; conceder licencias que no excedan de tres meses al Presidente del TSJDF, a los magistrados, a los jueces y demás servidores públicos de la judicatura, siempre y cuando no exceda de un año, con sueldo íntegro y por causa justificada; calificar las excusas o impedimentos de sus miembros para conocer de algún caso; formar, anualmente, listas de personas que deban ejercer los cargos de síndicos e interventores en los juicios de concurso, albaceas, depositarios judiciales, árbitros, peritos y demás auxiliares de la administración de justicia que cita la ley en asuntos del fuero común; designar a los magistrados que deban integrar cada una de las salas; instruir a su Presidente para que elabore y ejerza el presupuesto de egresos anual que deba ser remitido por conducto del GDF a la ARDF; acordar el aumento de juzgados y de la planta de servidores públicos de la administración de justicia cuando así se requiera y lo permita el presupuesto; designar a los magistrados que deberán encargarse de las visitas a casas de cuna, casas hogar, internados, asilos, hogares sustitutos y, en general, a las instituciones dedicadas a los menores abandonados, reclusorios preventivos, de ejecución de sanciones y demás lugares de detención o de seguridad social, acompañados de un funcionario de la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, a fin de verificar la observancia de la ley y las condiciones de las personas ahí confinadas, todo lo cual dará motivo

a la presentación de un informe por escrito al Tribunal, con copia a la citada Dirección y a la Institución correspondiente para que dicte las medidas pertinentes, lo anterior se hará por lo menos una vez al año a cada una de esas instituciones; ordenar, por medio de su Presidente, cuando se impute algún delito a un magistrado o juez que se ponga a disposición de la autoridad competente al mismo, cuidando que no se pueda sustraer a la acción de la justicia; exigir el cumplimiento de sus obligaciones y la responsabilidad en que incurra el Presidente del Tribunal en el ejercicio de sus funciones; aprobar, cuando proceda por responsabilidad, la suspensión de los servidores públicos de la administración de justicia; distribuir, trimestralmente, los juzgados adscritos entre los magistrados para que se les visite con el fin de vigilar la conducta de los jueces, recibir las quejas en su contra y ejercer las atribuciones que señale la ley; informar al Ejecutivo o al Legislativo acerca de los casos de reconocimiento de inocencia, de rehabilitación y demás que marque la ley, previos los trámites y con los requisitos que ella establezca; conocer de las acusaciones o quejas que se presenten en contra del Presidente del TSJDF, magistrados y demás funcionarios del Tribunal, substanciado el procedimiento a que se refiere la ley de responsabilidades de los servidores públicos de la administración de justicia; fijar y cambiar la residencia de los juzgados por necesidades del servicio; resolver conflictos jurisdiccionales o de cualquier índole que surjan entre las diversas salas del Tribunal, teniendo voz informativa, pero no de voto, sus miembros en conflicto; determinar las salas a las que queden adscritos los diversos juzgados; conferir a los magistrados supernumerarios, cuando no estén en ejercicio, las comisiones y representaciones que se estimen pertinentes, en beneficio de la administración de justicia; conocer de la calificación de la recusación conjunta de los magistrados integrantes de una sala; aprobar el reglamento Interior de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del D.F.; determinar el número de salas que conocerá de cada materia; y, las demás que le confieran las leyes.

El Pleno funcionará, de acuerdo a la LOTJDF, cuando concurren dos terceras partes de los magistrados del TSJDF, quienes toman resoluciones por unanimidad o mayoría de votos, para lo cual, en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad (art 29); las sesiones pueden ser ordinarias o extraordinarias y, en ambos casos, públicas o secretas, siendo hábiles las que se celebren el primer día hábil de cada dos semanas y extraordinarias, las necesarias para resolver asuntos urgentes, previa convocatoria del Presidente, quien por iniciativa propia o de al menos tres magistrados, definirá si es pública o es secreta (art. 30); el Pleno cuenta con el auxilio de un primer y segundo secretarios de acuerdos y de otros auxiliares de la Presidencia o servidores públicos contemplados en el presupuesto (art. 31).

Al no integrar sala, el Presidente del TSJDF encabeza la judicatura para efectos administrativos y en correspondencia con las peculiaridades del sistema jurídico - político mexicano, es representante visible del Poder Judicial para el Distrito Federal.

El art. 31 de la LOTJDF garantiza un mínimo de dos años en el cargo al presidente del TSJDF, pudiendo beneficiarse de la reelección anual en la primera sesión de enero de cada año por escrutinio secreto, siendo su máxima responsabilidad dictar medidas que hagan expedita la administración de justicia (art. 32).

En su art. 33, la LOTJDF fija las siguientes atribuciones al Presidente del Tribunal: Tramitar todos los asuntos de la competencia del Pleno, hasta ponerlos en estado de resolución; registrar las cédulas de abogados expedidas por la Dirección General de Profesiones; recibir quejas sobre demoras, excusas o faltas en el despacho de los negocios, turnándolas, en su caso, a quien corresponda; dar cuenta al Pleno de su actuación, en particular de las sanciones administrativas que imponga; fijar cada año, en diciembre, los modelos de esqueleto que se van a usar al año

FALLA DE ORIGEN

siguiente en los Juzgados de Paz; dictar las medidas necesarias para el funcionamiento de las oficinas de partes; designar a sus secretarios auxiliares; representar al TSJDF en actos oficiales; llevar la correspondencia del Tribunal; remitir al juez correspondiente los exhortos, rogatorias, suplicatorios, requisitorias y despachos, de acuerdo al turno que al efecto se lleve; poner en conocimiento del Pleno las faltas temporales de más de tres meses y las absolutas de los jueces, para que obre de acuerdo a sus atribuciones; conceder licencias económicas hasta por quince días, con goce de sueldo o sin él a los funcionarios de la judicatura; poner en conocimiento del Pleno, para que resuelva, las solicitudes de licencia de más de quince días de los funcionarios de la judicatura; nombrar a los funcionarios de la judicatura, o turnar, en su caso, dicha facultad al Pleno para que resuelva al respecto; vigilar la publicación de los "Anales de Jurisprudencia" y su sección "Boletín Judicial", llevar el turno de magistrados supernumerarios para sustituir a los faltantes, a los que se excusen o a los recusados; conformar el presupuesto de egresos y su ejercicio; llevar un estado de todas las multas o suspensiones que se impongan como sanciones administrativas o medidas de apremio; conformar, mensualmente, estadística de las diligencias del Pleno y de los juzgados; llevar una lista de las excusas, recusaciones, incompetencias y substituciones, que estarán a disposición de los interesados en la secretaría de acuerdos correspondiente; tener a su cargo la policía de los edificios de la judicatura; dictar las medidas para la conservación de los inmuebles, mobiliario e instalaciones de la judicatura; presidir el Pleno; dirigir los debates y conservar el orden en las audiencias del Pleno; llevar la correspondencia del Pleno; convocar a sesiones extraordinarias del Pleno; proponer acuerdos para la mejor administración de justicia; autorizar, en unión del secretario, las actas donde consten las deliberaciones y acuerdos del Pleno; dar cuenta al Pleno de las demandas de responsabilidad civil presentadas en contra de los magistrados; turnar a la sala correspondiente los asuntos de competencia por cuantía; llevar, con

toda escrupulosidad, las hojas de servicio de todos los servidores públicos de la judicatura; proponer, anualmente, al pleno, en enero, las listas de las personas que pueden ser árbitros, síndicos, y demás auxiliares de la administración de justicia; imponer sanción a la violación del art. 65 bis del Código de Procedimientos Civiles; las demás que determinen las leyes.

En su art. 40 la LOTJDF dispone la existencia de catorce salas del TSJDF, integradas cada una por tres magistrados, designadas por número ordinal en el siguiente orden: civiles, penales y familiares; el art. 41 trata sobre el Presidente de cada Sala quien dura un año sin posibilidades de obtener la reelección directa, quien cuenta con diversas facultades (art. 44) y que con los otros dos magistrados toman resoluciones por unanimidad o mayoría (art. 43).

La LOTJDF cita en su art. 48 al texto constitucional en lo referente a los jueces de única instancia, quienes, para efectos locales, son los titulares de los 36 Juzgados Mixtos de Paz existentes en el D.F. y aquellos del ramo Penal en las resoluciones de los delitos de vagancia y malvivencia, en contra de los cuales no procede más recurso, que el de responsabilidad.

En el art. 49 de la LOTJDF se hace mención de los juzgados de primera instancia, que como su nombre lo dice, son el primer contacto entre la ciudadanía que ocurre en busca de justicia y la judicatura local y de cuyo número, ubicación y competencia habla dicha ley: Al momento de desarrollar el presente trabajo había en el Distrito Federal:

46 Juzgados Civiles.

40 Juzgados de lo Familiar.

40 Juzgados de Arrendamiento Inmobiliario.

3 Juzgados de lo Concursal.

66 Juzgados Penales.

5 Juzgados Civiles de Inmatriculación Judicial. **Además, se menciona a los Presidentes de debates.**

La ley menciona una oficialía de partes común para iniciar procedimiento (art. 51 LOTJDF), una Oficina Central de Consignaciones, una Oficina Central de Notificadores y Ejecutores, un Centro de Estudios Judiciales del TSJDF y un Archivo Judicial del TSJDF según lo determina el Reglamento Interior del TSJDF; la oficialía de partes común y las oficinas centrales se inscriben en el esfuerzo de impedir prácticas corruptas en el manejo de los negocios judiciales de los ciudadanos que se someten a la judicatura local para dirimir sus controversias, así como para distribuir la carga de trabajo en forma equitativa para hacer más expedita la impartición de justicia.

Con el fin de restar atribuciones administrativas y ejercer las de vigilancia de actuaciones de esa índole por parte del TSJDF, y dentro de un marco político-electoral en donde se mostró sensibilidad ante el acelerado proceso de descomposición en la procuración e impartición de justicia, en el mes de marzo de 1995 fue creado el Consejo de la Judicatura, órgano colegiado compuesto por siete juristas, que a imagen y semejanza del federal habrá de realizar un manejo administrativo más eficiente del poder judicial local, permitiendo a sus integrantes un mejor desempeño en las labores que le son propias e intrínsecas a su naturaleza.

A fin de garantizar su existencia, autonomía y eficiencia, el GDF le destinó al Consejo de la Judicatura, para 1995, un presupuesto de 17 millones de nuevos pesos.

El Consejo dispone, en la actualidad, de dos comisiones: vigilancia y quejas y administración; pero carece de Ley Orgánica.

Además, su presidente es la misma persona que encabeza el TSJDF."

En suma, el poder judicial local del D.F., puede considerarse el más antiguo por su existencia, pero el que menos presupuesto recibe y el que se sujeta más a las actuaciones de los restantes poderes capitalinos. También, es la institución más cuestionada, en forma conjunta con las que procuran justicia, por la ciudadanía.

La democracia, valor asociado al desarrollo de un país, tiene en el poder judicial al instrumento más poderoso para su afianzamiento, de ahí que la independencia, la eficiencia y la probidad de sus miembros sea condición indispensable para afirmarnos como una sociedad que vive en un estado de derecho y no de simulación; sin embargo, los esfuerzos aislados de una parte de los integrantes de la judicatura local se ven acotados por una maraña de intereses que constituyen un sistema cuya vigencia ya rebasó las seis décadas y aún no puede, porque no quiere, poner en práctica la anhelada democracia y, mucho menos, la justicia social que son lema, pero no acción, de su instituto político.

Antes de consignar, en forma brevè, la problemática de la capital de la República, es necesario precisar que la Carta Magna y el EGDF indican claramente que los tres poderes locales están tutelados por la Federación, más allá del trato hipotético entre la Unión y sus partes.

En efecto, quien ha de encabezar el GDF surge de una propuesta del Presidente de la República sometida a la ARDF que no puede legislar en forma amplia y se constriñe a lo que está expresamente contenido en la legislación correspondiente, por lo que en otras materias o asuntos legisla el Congreso de la Unión y,

¹ Olayo, Ricardo. "Destina el DDF NS17 millones al Consejo de la Judicatura". La Jornada. México, 9 de mayo de 1995: 24: 1° y 2° Col.

FALLA DE ORIGEN

por último, la judicatura local depende para su conformación y funcionamiento de los otros dos poderes capitalinos, existiendo la posibilidad, para los tres, de acudir ante la Suprema Corte de Justicia con motivo de alguna controversia entre ellos. Se trata, pues, de una democracia local graduada, inducida y rigurosamente vigilada.

2.6. PROBLEMATICA DEL D.F.

De entrada se puede hacer un largo listado de los problemas que afectan a la Capital de la República; sin embargo, se dará una visión de conjunto y sucinta de la problemática que aqueja al Distrito Federal; al respecto, es necesario advertir que se han encontrado graves dificultades para realizar el presente trabajo, pues los datos precisos oficiales son escasos y las apreciaciones no oficiales tienen una relación directa con los intereses de quienes los emiten, es así como se puede apreciar, las más de las veces, que el Estado suele manipular el dato según el momento y la circunstancia, en tanto que los particulares (individuos o instituciones) lo pueden magnificar con el fin entendible, pero no justificable, de llamar la atención.

Publicaciones oficiales e información hemerográfica son el sustento del presente apartado. Los usos y costumbres existentes en el país están aún alejados del manejo científico de las estadísticas y es la razón por la cual en las publicaciones oficiales públicas suele existir como premisa la razón de estado, en tanto que en la información periodística importa la noticia en sí misma, sin la necesaria comprobación por ser material volátil que se hace al día y con el claro objetivo -por desgracia-, de vender "la nota", aunque la objetividad y el sentido común se dejen de lado en razón del obvio atraso que existe en el quehacer periodístico nacional, para el cual no hay más referente que la Ley de Imprenta y un conjunto de normas éticas que se van abriendo paso poco a poco en el confuso

entramado de las relaciones entre la prensa y el poder; empero, como no se tiene más alternativa, se hará uso, con las reservas del caso, de las estadísticas y los datos periodísticos disponibles para lograr una aproximación a la problemática capitalina como tarea de gobierno y corresponsabilidad ciudadana.

2.6.1. INFRAESTRUCTURA.

En el primer capítulo se aportaron datos que dan sustento a la afirmación de que esta urbe es conducida por los caminos inciertos de la premura e inmediatez; sin embargo, al concluir el presente siglo, se han acumulado tal cantidad de experiencias positivas y negativas que se está muy cerca de lograr un cambio sustantivo en el marco normativo y en las actitudes cívicas de los habitantes del Distrito Federal para hacer posible la sobrevivencia de esta gran ciudad.

La tendencia jurídica y política del gobierno citadino es hacia el diagnóstico más preciso de la problemática y su solución inmediata y a largo plazo, pero carece de un valioso elemento para conseguir la ambiciosa meta de hacer de este punto geográfico un lugar habitable: la corresponsabilidad de quienes habitan en él.

La infraestructura capitalina es el conjunto material abigarrado por medio del cual se presta el servicio público, entendiéndose por este último a "la actividad organizada que se realice..., con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo.", tal como lo dispone el último párrafo del artículo 10 de la LOAPDF.

El art. 10 de la LOAPDF admite que la prestación del servicio público puede ser realizada por el gobierno o por los particulares, a través de la figura jurídica de la concesión; por ende, la

FALLA DE ORIGEN

infraestructura -que por muchos años fue potestad única del Estado-, puede tener un origen y manejo por parte de los particulares.

Para comprender el porque las obras materiales con las que se presta un servicio público se constituyen en una problemática urbana, basta señalar que no son perennes y su función está directamente relacionada con su mantenimiento, y si algo caracteriza a los países menos desarrollados es la carencia del mismo y su alta dependencia tecnológica.

La más elemental de las necesidades de una ciudad como el D.F. es, sin lugar a dudas, aquella que se relaciona con el agua. De antaño, la ciudad de México ha encarado con enormes dificultades dos retos acuíferos: el abasto potable y el drenado insalubre.

Hay un enorme cúmulo de información en torno al agua y el Distrito Federal¹⁶, comenzando por el hecho de que en este punto geográfico hay millones de personas empeñadas en habitar una cuenca hidrológica ubicada a 2,200 metros sobre el nivel del mar, a pesar de que se trata de un valle artificial ubicado en una meseta conocida como Altiplano Mexicano. De entrada, la pésima ubicación de esta urbe y el agua se constituyen en las principales, pero no únicas, dificultades que deben encarar los habitantes de la Ciudad de México.

Para abastecer del preciado líquido a la sedienta urbe, se perforan y extraen, según información difundida por medio de cartelones espectaculares del DDF, siete de cada diez litros, los otros tres -por medio de cuantiosas inversiones- y previo despojo público, se traen del interior, por medio de los denominados Sistemas Lerma, Chiconautla, Santiago y Cutzamala.¹⁷

¹⁶ Sepúlveda Delgado, María de Lourdes. La Ciudad de México. De sus calzadas diques al drenaje profundo, de sus acueductos prehispánicos al sistema Cutzamala. Trabajo de investigación. Especialidad de Historia, Escuela Normal Superior de México. México, 1983, 147 p.

¹⁷ Bataillon, Claude y Rivière D' Arc.Hélène. La ciudad de México. México, SEP y Diana. 1979. p. 122.

La Comisión de Aguas del D.F. y la Fundación para la Conservación del Agua en México acaban de editar un interesante folleto, bien ilustrado e informado, en el cual se precisa que el D.F. consume diariamente 35 metros cúbicos de agua, de los cuales el 66% se extrae del subsuelo y el resto, como ya se informó, proviene del caudal de diversos afluentes situados fuera del Valle de México. Por cada habitante hay un consumo de 360 litros diarios del vital líquido. cantidad que rebela, en principio, un consumo excesivo, si se toma en cuenta que éste debería de ser a lo sumo de 200, a ello se deben agregar los siguientes hechos: La recarga del subsuelo es insuficiente, pues de cada dos litros que se extraen, sólo se recupera uno; la red de distribución, de alrededor de 10,700 km, es de cemento-asbesto, material inapropiado para una región sísmica, que en promedio pierde un 30% del agua que conduce antes de llegar a las tomas domiciliares, prueba de ello son las más de 55,000 fugas que se reparan al año; las aguas pluviales se dejan ir en el drenaje; aún hay consumo de agua potable en donde se debería usar reciclada; desde el punto de vista financiero, la capital gasta 2.4 veces más en drenaje y agua de lo que recauda; al seguir un sistema de cuota fija, sin importar la cantidad que realmente se consume a un precio que permita recuperar lo gastado y realizar nuevas inversiones, el gobierno ciudadano enfrenta el absurdo de cobrar por un tinaco doméstico lleno al día, menos de lo que cuesta un refresco familiar, por ello intenta ahora cobrar con medidor, previa encuesta y verificación - grosso modo- de la manera y forma de consumir el agua.

Por la problemática que encara la Ciudad de México ya no era posible seguir ignorando el hecho de que el desperdicio del agua se debe ante todo a dos factores: educativo y de conciencia.

A pesar de que se conoce en forma generalizada el penoso proceso por medio del cual se abastece de agua el D.F. y de que ésta no alcanza para toda la población, aún existen personas que la

FALLA DE ORIGEN

dilapidan merced al bajo costo que pagan por contar con el invaluable servicio del agua en la comodidad de sus viviendas.

A partir de 1994 las boletas empezarán, en forma gradual, a consignar el consumo real y el pago correspondiente; se está recomendando un uso más moderado y eficiente del vital líquido, en contrapartida, el gobierno del D.F., continuará operando el sistema hidráulico con mayores recursos al imponerse el cobro sobre consumo y un programa más amplio e ilustrativo de medidas para un uso adecuado del agua.⁵⁰

El suministro de agua a la ciudadanía, según datos publicados en 1993 por el INEGI, arroja los siguientes números sobre un total de 1,789,171 viviendas en el D.F.: Disponen de agua entubada dentro de la vivienda 1,279,385, fuere de ella pero dentro del terreno 420,892 siendo 22,573 las que acuden a la toma pública, 54,653 no disponen de agua entubada y de 11,668 no se especifica dato alguno⁵¹.

El tipo de subsuelo del D.F. dificulta la construcción y mantenimiento de la red primaria y secundaria de agua. El DDF remitió a cada domicilio, por correo, el dato alentador de que ya se cuenta con 14,294 km de tubería que alimentan de agua a la mayoría de los hogares capitalinos⁵²; sin embargo, sobre la red secundaria no se encontró el dato preciso de su extensión, aunque al verificarse el dato de construcción anualizada del 91 al 94 se distingue con facilidad que la secundaria supera a la primaria y por ende, la toma domiciliaria, que en la actualidad se conecta con tubería galvanizada, tiene un menor promedio de fuga a pesar de que no se utiliza el cobre -como se debiera, en razón del costo- por estar a menor profundidad de las conexiones que hay entre la

⁵⁰ Comisión de aguas del D.F. y Fundación para la conservación del agua en México. Agua, una nueva estrategia para el Distrito Federal. México, Corporación Mexicana de Impresión (COMISA), 1994. 20 p

⁵¹ INEGI. Op. cit. p. 33

⁵² DDF. Nosotros también rendimos cuentas, 89-94. México, COMISA, 1994. 4 p.

secundaria y la primaria y el camino de ésta última. Sin embargo, la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica tiene, en forma permante, brigadas de trabajo que en coordinación con las Delegaciones detectan y reparan desperfectos en la red primaria de distribución de agua potable, además de operar un número considerable de plantas de bombeo y potabilización del vital líquido y 19 plantas de tratamiento de aguas residuales que producen más de 9 millones de litros de agua tratada usada en el riego de áreas verdes públicas y en ciertos establecimientos industriales y de servicios asentados en el área urbana³¹.

El otro gran dolor natural de la ciudad de México es su drenaje. En efecto, desde tiempos inmemoriales la condición lacustre de esta ciudad la han afectado con calamitosas inundaciones que en la actualidad son enfrentadas por medio de costosas obras.

El sistema de drenaje es un sistema múltiple de coladeras y atarjeas (de 30 a 45 cm de diámetro) que constituyen la red secundaria, misma que se conecta a colectores de 60 cm a 3 m de diámetro constitutivos de la red secundaria que desaloja su caudal a través del emisor poniente, el gran canal y el emisor central y cuyo complemento es el ambicioso sistema constituido por lumbreras, interceptores, colectores y emisores que en conjunto tienen una extensión de 126 km de túneles de 3 a 6.5 m de diámetro, conocido con el nombre genérico de drenaje profundo y que, en conjunto o en forma separada, drenan el agua pluvial y residual del D.F. En este aspecto, conviene marcar dos datos: Por lo regular el drenaje profundo opera en temporada de lluvias³² y la meta para el año 2003 es haber concluido la obra con un total de 170 km³³.

³¹ D.F. Nosotros también rendimos cuentas, Ediciones de 1991 a 1994. México, COMISA, 1991 A 1994 4 p. cada uno

³² Sepulveda Delgado, María de Lourdes. Op., cit. p. 120

³³ Comisión de aguas del D F Op., cit. p. 8.

El sistema de drenaje está financiado con partidas presupuestales cuyo origen no se sustenta, aunque sea en forma mínima, en un cobro directo como en el caso del agua; si acaso alguna vez se ha pagado un simbólico recibo de la Tesorería por desazolve. Bien sea porque de nuestros desechos preferimos hacer mutis o porque las peticiones ciudadanas para dotación de servicios urbanos suelen centrarse en la dotación de agua potable, el sistema de drenaje tiene un menor desarrollo al programa de agua, lo que pone de manifiesto una mentalidad sanitaria incompleta.

De acuerdo a los datos obtenidos en el último censo de población y vivienda, de 1,789,171 hogares existentes en el D.F., 1,533,894 contaban con drenaje conectado al de la calle, 122,195 lo tenían conectado a fosa séptica, mientras 21,603 contaban con un desagüe al suelo, o a un río o lago, en tanto que 96,685 casas carecían de drenaje y de 14,794 viviendas no se pudo precisar el dato⁵⁶.

Las construcciones privadas y públicas son otro de los renglones preocupantes en materia de problemática urbana. El subsuelo de la Cd. de México, decantado por la extracción de agua, y su ubicación en zona de alto riesgo sísmico imponen la necesaria elevación en la calidad de sus construcciones. El Reglamento de Construcciones para el D.F.(RCDF), en vigor, expedido por la ARDF fue publicado en el DOF el pasado 2 de agosto de 1993 y contiene una serie de disposiciones técnicas avanzadas que están acordes con las características físicas de nuestra ciudad capital.

El RCDF en su art. 3, fracción I dice a la letra: "...corresponderá al Departamento...las siguientes facultades: I. Fijar los requisitos técnicos a que deberán sujetarse las construcciones e instalaciones en predios y vías públicas, a fin de que satisfagan las condiciones de habitabilidad, seguridad, higiene,

⁵⁶ INEGI. Op. cit. p. 35.

comodidad y buen aspecto;...". Empero, las buenas intenciones del espíritu y letra de las leyes nacionales se atempera y diluye con actos deshonestos de quienes debieran cumplir y hacer cumplir la ley, o bien, por el momento político o el apremio económico la autoridad puede emitir un Acuerdo de regularización de construcciones sin más requisitos que los de declarar el valor catastral de los mismos y el impuesto predial correspondiente, según lo establece un Acuerdo publicado en el DOF el 6 de marzo de 1990, el cual ha tenido varias ratificaciones, siendo la última de fecha 8 de julio de 1993 y que en principio se ha enfocado a los inmuebles destinados a vivienda y/o con un 20% de construcción destinada a un uso diferente al de casa-habitación.

Las violaciones más comunes a los reglamentos de construcción que ha tenido el D.F., tienen directa relación con los siguientes aspectos fundamentales del modo de convivencia social capitalina: La mentalidad colectiva de que "adentro de mi propiedad se hace lo que yo dispongo"; la ignorancia de la ley como complemento a la baja formación educativa del pueblo; los ínfimos sueldos de los empleados habilitados como inspector; los costos, el tiempo y los requisitos para la obtención de diversos tipos de permisos, licencias o autorizaciones; los costos de profesionistas y técnicos del ramo de la construcción; la secular pobreza de la mayor parte de la población demandante de vivienda, que no puede erogar en un periodo, relativamente corto y sostenido, los costos de materiales y mano de obra; la ancestral improvisación y falta de técnica de la inmensa mayoría de obreros de la construcción, cuya formación depende de la experiencia y la casuística y con el innegable sello de la informalidad, cuando no de la incompetencia que los suele caracterizar merced a su condición de inmigrantes provenientes del campo, que por razones económicas y de baja preparación suelen desempeñar estas rudas labores; el acoso de los enviados sindicales que suelen ofertar los clásicos contratos de protección; la avaricia con la que se conducen la mayoría de las

FALLA DE ORIGEN

compañías constructoras que se coluden con los servidores públicos en aras de una mal entendida rentabilidad. Todo lo anterior y otros usos y costumbres del ramo, son los causantes directos de la pésima urbanización que se originó a finales del pasado siglo y que aún subsiste a pesar de los trágicos hechos suscitados en 1985.

Como lo recuerda la memoria colectiva, el gran sismo del 19 de septiembre puso al descubierto el entramado de intereses que cegó la vida de miles de capitalinos, dejó una cantidad significativa de lisiados y otros miles de heridos. La extracción de agua del subsuelo, la casi inexistente aplicación de estudios de mecánica de suelos, la improvisación para construir, la dudosa calidad de los materiales de construcción, el conocimiento previo de lo que sucedería por parte de varios funcionarios y servidores públicos, la negligencia y la corrupción, en suma, hicieron posible el macabro espectáculo de observar, en una misma calle, derrumbes aparatosos, construcciones débiles, pero ostentosas, recargadas en otras más modestas. casas sin muros o con los techos pandeados, Instituciones de Salud hechas añicos y a unos cuantos kilómetros las sólidas y lujosas viviendas de no pocos funcionarios y particulares dueños ostensibles o subterráneos de las constructoras que le sacaron jugo a más no poder a los contratos de construcción que hicieron posible que los primeros mandatarios en turno, como buenos padres de la patria, cortaran listones de inauguración o agregaran una cifra más en sus informes de gobierno. De todo esto hay testimonios, artículos periodísticos y publicaciones en donde no se distingue con claridad donde termina el interés venal de la autoridad y en donde comienza la falta de escrúpulos de los particulares enriquecidos en un sistema que se presta para ello".

Por la triste experiencia del sismo de 1985 nadie pagó, si acaso se ganó su despido el titular de Desarrollo Urbano del gobierno federal por sus desafortunadas y cantinflascas declaraciones y sus

* Arvide, Isabel et al. El temblor. México, Almanaque de México, 1985. 112 p.

reprobables actos como funcionario público, pero de su responsabilidad en el derrumbe del Hospital Juárez, en donde fue responsable directo de su edificación, hasta la fecha en que se realiza este trabajo, no hay un sólo indicio de que pueda responder por sus actos y omisiones, amparado en el inevitable olvido que suele adormecer a la colectividad y que ha permitido, a ciencia y paciencia de los perjudicados, que varios profesionistas y funcionarios continuen impunes.

De que poco sirve una normatividad actualizada y el enorme cúmulo de información técnica que se posee, si los intereses económicos de los particulares se imponen a los de su propia seguridad.

En el D.F., durante la última centuria, la inmensa mayoría de edificaciones fueron construidas en forma irregular, la mayoría cuenta con los servicios básicos urbanos, empero, carecen de un mantenimiento mínimo; las viviendas son las más afectadas en lo que toca a su origen y conservación y ello está directamente relacionado con la economía y educación de sus moradores, aunque en estos últimos cuatro años se dió un auge en la construcción y se cambiaron viejos patrones sobre funcionalidad y acabados, así como en materia de mantenimiento.

Las edificaciones públicas y privadas también conocieron de un repunte en su construcción gracias a una política de renovación urgida por el gobierno federal, ante el espejismo de nuestra hipotética entrada al primer mundo por la vía del libre comercio y la modernidad, a lo que hay que sumar un dólar barato que hizo posible la importación de maquinaria, técnica, instalaciones y acabados, esto propició un verdadero furor por la compraventa sustentada en créditos bancarios accesibles. Sin embargo, todo cambió de un momento a otro a partir de la devaluación ocurrida al finalizar 1994; muchos proyectos inmobiliarios se aplazaron, hay

una oferta excesiva de inmuebles y un ruinoso esquema de créditos hipotecarios que tienen al borde de la quiebra a no pocos ciudadanos y empresas que adquirieron deudas en el pasado y hoy encarar la brutal alza de intereses³⁸.

En lo referente al mantenimiento, hubo un auge de empresas especializadas que sustentan, por lo regular, sus altos ingresos en las bajas percepciones de sus empleados y en la instauración de nuevas condiciones de trabajo al margen de la ley, pero con el amparo de los ya citados contratos de protección, monopolizados por el sindicalismo oficial, que en principio han comenzado a trastocar los usos y costumbres laborales y que, en apariencia, dan como resultado un trabajo más eficiente, aunque no se debe de pasar por alto que por lo regular, estas empresas (como las de limpia), tiene un radio de acción circunscrito a edificaciones relativamente nuevas o reacondicionadas, por lo que su labor se facilita en forma considerable; además, disponen de una cierta capacitación para sus empleados, hacen uso de instrumentos y materiales más adecuados para dichos quehaceres y cuentan con una bien planeada actuación fundada en criterios de eficiencia y rentabilidad que aún son ajenos en el grueso de la fuerza económica y laboral del país.

Las arterias viales son otro problema que encara la Ciudad de México, pues su planeación, construcción, operación y mantenimiento ameritan la participación de diversas áreas de la administración pública y en no pocos casos se involucra a empresas particulares.

De la traza original de la Cd. de México y su ulterior equipamiento vial sólo queda el recuerdo y un monumento a su creador en el primer cuadro: desde el virreinato hasta el presente, la ciudad ha carecido de arterias rectas o bien planeadas; el último

³⁸ Pacheco, Cristina. "Tendrá el DF un plan director de desarrollo urbano: Espinosa". *La Jornada*, México, 5 de mayo de 1994: 4o. 1ª a 4ª Col.

intento para hacer más expedita la circulación de personas y vehículos se dió durante el gobierno local del Profr. Carlos Hank, con los denominados "ejes viales", pero dicho proyecto fue obstaculizado por todos los medios al alcance de los directamente afectados -dueños de inmuebles a demoler por causa de utilidad pública- y hasta la ciudadanía en general, que se supone que saldría beneficiada, no comulgó con dicho proyecto; la reticencia popular descansó en la consabida mala relación entre gobierno y gobernados, y razones no sobran para desconfiar de la bondad de tal proyecto: el propio jefe del DDF era un connotado político-empresario ligado a varias constructoras que sin más hicieron uso de la planeación gubernamental y los generosos recursos públicos.

En la actualidad, el crecimiento urbano acelerado, el aumento considerable de los medios de transporte particular y públicos y la aparición de una zona metropolitana que conecta al D.F. con el Estado de México han hecho impostergable la conclusión de varias obras viales como el Circuito Interior y el Anillo Periférico, aunque en este último caso aún se carece de los libramientos necesarios para hacerlo una vía continua y rápida de comunicación, sobre todo en su tramo noreste.

Numerosos puentes, pasos a desnivel y vías rápidas han trastocado en forma definitiva la concepción urbana de la Cd. de México. Sin embargo, continua presente el problema del mantenimiento: la carpeta asfáltica no siempre es bien tratada y el bacheo es deficiente tanto en técnica como en horarios de trabajo; la señalización aún dista de ser adecuada: muchos espacios que han quedado libres debajo de puentes o a ambos lados de las nuevas vialidades están siendo usufructuados, sin la debida autorización, por flotillas de "peseros" que los acaparan como "bases" y ni siquiera los mantienen limpios, inclusive, algunos funcionaron durante años como estacionamientos de SERVIMET, pero cambiaron de giro ante la voracidad del aguerrido gremio de

"microbuseros", además ya existen ampliaciones informales de "lotes" de autos usados y empieza a proliferar "servicios de lavado" que mantienen tiradas en la vía pública grandes concentraciones de agua potable utilizada en estos menesteres con el consiguiente deterioro, por humedad permanente, del asfalto.

Varios terrenos que quedaron yermos a ambos lados de las nuevas vialidades han sufrido invasiones de vendedores ambulantes, puestos semifijos de la primera vendedora histórica de franquicias de nuestro país que se denomina "Unión de Ciegos...", tianguistas y hasta negocios o ampliaciones de vivienda de los vecinos que en forma permanente arrojan diversos líquidos que conforman ínfimas zonas lacustres las cuales van erosionan la carpeta asfáltica a ciencia y paciencia de las autoridades.

Por lo que se refiere a la presupuestación, construcción o mantenimiento, asignación de obra, ejecución y entrega de arterias viales por parte de las constructoras se puede afirmar que es el mejor ejemplo de la corrupción: pues aunque hay varias licitaciones públicas, las empresas saben que para ser beneficiadas tienen que corromper a diversos funcionarios, también saben que sus pagos son diferidos y en no pocos casos son apremiados para que sus trabajos sean inaugurados en las "giras" que suelen realizar los titulares del ejecutivo federal o local, por ello deben inflar los presupuestos, trabajar con premura y sin cuidar, las más de las veces, la calidad de los materiales empleados y el acabado a sabiendas de que para la simulación existen verdaderos expertos en el DDF que dan los últimos toques a unos minutos de que pase el alto funcionario, su séquito, las "fuerzas vivas" de la comunidad beneficiada y la prensa.

Al cabo de algún tiempo se comienza a ondular o quebrar el pavimento, hay humedad, el "pasto" se vuelve una extraña mezcla de bolas verdes de pintura y tierra, la lluvia y el tráfego diario desaparecen la señalización y para colmo llegan la Compañía

de Luz y Fuerza del Centro o Teléfonos de México a excavar para tender sus cables. Todo esto a plena luz del día y sin que nadie responda por este fenómeno denominado "penelopelismo" que mantienen en constante e improductiva actividad a diversas cuadrillas de bacheo del gobierno capitalino que originan algunos embotellamientos o dan motivo a la golosa intervención, de nueva cuenta, de las constructoras. Por esto, cuando el gobierno anuncia la reducción presupuestal, muchos "empresarios" presienten el fin de la viabilidad de sus "negocios" y la consiguiente disminución de los ingresos extras de varios servidores públicos.

El DDF informó que al concluir el sexenio 88-94 por fin, después de 25 años, se pudo cerrar el Anillo Periférico con una ampliación de 37.7 km; se construyeron 1,400 km de calles; se ampliaron los accesos carreteros de Puebla, Pachuca, Cuernavaca y Toluca; la calzada Ignacio Zaragoza, con sus 6 gigantescos puentes vehiculares que la cruzan, ya es vía rápida; dos ejes viales se ampliaron, el 5 sur con 10.5 km y el 2 Oriente con 3.5 km; hay 22 puentes y distribuidores viales nuevos; el renovado Eje Central cuenta con un paso a desnivel al cruzar Reforma; se dió mantenimiento y bacheo a 1 millón de metros cuadrados de pavimento; en 2.5 km hay 6 nuevos carriles urbanos que conectan con la carretera libre que viene de Toluca".

En contrapartida, el Director General de Estudios y Proyectos de la Secretaría de Transporte y Vialidad del gobierno capitalino acaba de pormenorizar la problemática a encarar en el futuro: arreglar la cinta asfáltica que, en su inmensa mayoría, está en pésimas condiciones; concluir 152.41 km de "ejes viales" para contar con los 310.3 km que ya debieran estar en operación; mejorar la vialidad en 147 tramos viales altamente conflictivos; mejorar la semaforización en 3,000 cruceros, construir 15 nuevas vialidades que funcionen como libramientos carreteros de la ciudad; construir

* DDF. Op., cit. p. 2 y 3.

"segundos pisos" sobre las actuales vialidades rápidas; construir 8 viaductos, concesionados y de acceso controlado como los denominados "segundos pisos"; concesionar los 11 paraderos de autotransporte más conflictivos, como los de Indios Verdes; concesionar y construir 32 estacionamientos subterráneos, uno de los cuales ya existe en Bellas Artes y otro está por concluirse en Garibaldi; además, informó que el D.F. cuenta con 552.5 km de vías principales con alto volumen de tránsito vehicular y 8,000 km de vías secundarias⁶⁰.

Aunado a lo anterior, la Cd. de México encara su problemática de transporte en forma inadecuada, la política estatal en esta materia es francamente favorable a los particulares en detrimento de la colectividad; si para los vehículos automotores hay una amplia e insatisfactoria red vial, para el transporte colectivo por excelencia, que es el "metro", apenas existen 178 km. Las autoridades reconocen la existencia, en la zona metropolitana, de 3.5 millones de automotores particulares, 73 mil taxis, 73 mil combis, microbuses y autobuses urbanos y en contrapartida hay 10 líneas del metro, 330 trolebuses y 12 trenes ligeros; ante este panorama, se precisa que el 95 % del parque vehicular es particular y atiende al 15% de la demanda de viajes/persona/día, con un traslado de 1.6 personas por vehículo, ocupando 10 veces más superficie vial por pasajero y consumiendo 15 veces más combustible por persona desplazada del que requiere el transporte público⁶¹.

El problema del transporte se agravó a raíz de la instauración del programa anticontaminante "Hoy no circula", pues de una fase temporal, se comitió el dislate de hacerlo permanente; en principio, la contaminación se redujo notablemente, pero no mejoró el transporte público: ante tamaña pifia, la ciudadanía reaccionó del

⁶⁰ Ballinas, Victor y Urrutia, Alonso. "Segundos pisos en vías rápidas del D.F., a la IP" La Jornada. México, 19 de mayo de 1995: 48. 2ª a 4ª Col.

⁶¹ Ballinas, Victor y Urrutia, Alonso. "Se revisarán tarifas del Metro, tren ligero, troleys y autobuses". La Jornada. México, 18 de mayo de 1995: 42; 3ª Col.

peor modo posible, sin más y ante un programa crediticio múltiple, bien promocionado y de fácil acceso, el atribulado automovilista adquirió otra unidad o puso en circulación a verdaderas reliquias automotrices que "sustituyen", al menos una vez a la semana, al "titular"; pero como la gasolina aún es relativamente barata, los criterios de verificación ambiental sucumben con facilidad ante el sutil encanto de "la mordida" y aún no existe el sentimiento de responsabilidad individual ante la colectividad y ante el futuro que legamos, los efectos perniciosos que se quisieron combatir con el multitudinado programa, hoy están aumentados y sin corregir porque el vehículo "extra" ya circula otros tres días más y está a disposición de su dueño o de sus parientes con el consabido aumento del parque vehicular y un aumento considerable de la demanda de gasolina y por múltiples y desastrosas experiencias urbanas ya se sabe que significa tan terrible combinación: a mayor número de automóviles, mayor congestión, y también, mayor uso de combustible y, por supuesto, ¡mayor contaminación!

Sin lugar a dudas, en la capital de una potencia petrolera y de bajo desarrollo económico, el automóvil y los particulares son gemas intocables de cualquier plan de transporte emitido por la autoridad. Lo peor es que el ciudadano común no anhela mejor transporte público como prioridad en su vida, más bien sueña con su vehículo propio, "aunque sea una carcachita".

A raíz de la "quiebra" de Ruta 100 y la presión previa de los "peseros" para obtener una alza del "pasaje", se pudo percibir con toda nitidez, que si el particular lleva la delantera en la política de transporte capitalino, los intereses del capital privado están por encima de los del sector público. Si la perniciosa instauración del "subsidio" mantiene en la minoría de edad política al ciudadano, el pequeño o gran inversionista hace su "agosto" ante el declarado o tácito apoyo, legal o ilegítimo, del gobierno capitalino.

FALLA DE ORIGEN

Mientras el DDF y el gobierno federal hacían cuantiosas inversiones en el "metro", medio mantenían al Sistema Eléctrico de Transporte en la sobrevivencia y se hacían de la vista gorda ante el despilfarro y la corrupción galopante en Ruta 100, a los operadores de los "camioncitos verdes" les concedieron buenas rutas, a ellos y a sus colegas los "taxistas" aún les permiten violar el Reglamento de Tránsito y normatividad conexas, les "autorizan" el usufructo de la vía pública para colocar "bases", los apoyan para obtener créditos "blandos" sin importar que el microbus no sea el tipo de transporte idóneo para la Cd. de México⁶²

Para completar el terrible panorama que presenta el autotransporte público concesionado del D.F., se debe señalar que los titulares del sector, por obra u omisión, permiten que muchos servidores públicos, mal pagados y sin vocación de servicio, vendan las "placas" aunque la numeración, en forma burda, esté duplicada; o bien, no dan muestras más contundentes de querer acabar con las extorsiones practicadas por los tristemente célebres inspectores de servicios públicos que se aprovechan de los bajos índices de escolaridad de los trabajadores del volante; no ponen coto a diversos "gestores" de varias rutas que "arreglan" desde un "choque" hasta la ansiada "verificación"; y, la lista de tropelias que se cometen al amparo de sus dependencias apenas son enmendadas cuando intervienen las instancias de gobierno a las que ya comienzan a acudir los usuarios y operarios, como las diversas contralorías o procuradurías de reciente creación, o bien cuando son motivo de notas periodísticas. El proceder de la autoridad se explica en razón de que su puesto no se lo deben a la ciudadanía sino a su grupo político, además de que en los vaivenes propios de su actividad no es posible diseñar estrategias a largo plazo, mucho menos encarar en forma breve, pero efectiva, el problema generalizado de corrupción que priva en sus oficinas porque es casi seguro que entre la fuerza

⁶² Urrutia, Alonso y Ballinas, Victor. "DDF: Sustituir microbuses reducirá la contaminación en más de 50%". La Jornada, México, 19 de mayo de 1995: 45: 2ª a 4ª Col.

de la costumbre, los intereses creados y el infalible sindicato el audaz servidor público se expone demasiado; por ello, o bien se da un golpe demoledor con todo el apoyo del Estado, afrontando los riesgos y críticas concomitantes, o se hace público y transparente el manejo de tan pernicioso fenómeno fincando las responsabilidades correspondientes sin importar de quien se trate; esto ya quedó demostrado en el escandaloso fraude de la duplicación de placas en la Dirección General de Autotransporte y en el manejo político que se realizó para conseguir la desaparición de la Ruta 100³.

Ante el acoso de las "arrendadoras", del banco, de los inspectores y de sus líderes, los dueños de "taxis" y "microbuses" le dan "mantenimiento" personal a sus unidades, las hacen circular sin respeto a las señales, en condiciones inseguras y en un acelerado e irreversible proceso de desgaste, que además de "acarcachar" el parque vehicular, los convierte en presa fácil de servidores públicos venales y de voraces instituciones financieras que practicamente los dejan con lo justo para "sobrevivir".

Si la idea era crear cientos de pequeños "empresarios" del transporte para evitar la reaparición del "pulpo camionero", lo único que se generó fue un caos tremendo, además de la tristemente célebre Arrendadora "Havre", las diversas armadoras y productoras de vehículos hicieron entrega de unidades cuyas "suspensiones" y características técnicas son incapaces de garantizar la vida de sus usuarios; las "tetras", a raíz de los "errores de diciembre" ya engrosan la "cartera" vencida nacional y, si algún día, los deudores liquidan sus créditos serán los infelices propietarios de auténticos armatostes, a pesar de ello, la Mercedes Benz, CASA, FEMSA y demás fabricantes se aprestan a repartirse el delicioso pastel que apareció después de la "quiebra" de ruta 100 y es casi seguro que ante la ruina de los dueños de microbuses, sólo algunos de ellos

³ Olayo, Ricardo. "Mancilla Olivares presentará en la semana pruebas de inocencia". La Jornada, México, 20 de marzo de 1995; 41: 2^a a 4^o Col.

accedan a nuevos créditos para sustituir sus obsoletas unidades - las cuales seguramente irán a parar a provincia o a la periferia- por nuevos autobuses, mientras que los más continuarán siendo esclavos del crédito eterno o de plano sólo serán prestanombres. Tamaño empeño han puesto las autoridades en manejar tan mal el problema, que uno termina por hacerse a la idea que sólo existe una razón para ello: el lucro fácil.

Si la autoridad reconoce que Ruta 100 contaba, antes de su "quiebra", con 2801 autobuses en servicio y 1403 unidades sin circular por estar averiados, atendiendo al 6.3% de la demanda ciudadina de transporte, con 207 rutas y con cerca de 13,000 empleados que en conjunto operaban con un 72.3% de subsidio para afrontar el total de sus gastos de operación⁶¹ y que, además, los empleados recibían en promedio N\$2,600.00 mensuales y en algunos casos hasta N\$3,426.14, manejando el sindicato siete fideicomisos por un monto total de N\$67,649,722.30 que habían aportado los trabajadores y el DDF⁶², siendo del dominio público que la dirigencia sindical y su asesor jurídico habían creado y mantenido una organización contestaria y extremista como el Movimiento Proletario Independiente (MPI); uno se pregunta ¿Dónde quedaron los intereses de los ciudadanos? ¿Por qué se permitió la existencia de tamaña desorganización administrativa? ¿Por qué no hay funcionarios a quienes se les finque responsabilidad? ¿Por qué no se pudo poner coto a la labor clientelar del sindicato? Todas estas interrogantes y otras más incómodas tienen una sola respuesta: corrupción.

El sistema de transporte público estatal está diseñado para funcionar con deficiencias y así presionar al usuario para consumir el servicio del transporte concesionado. Las vialidades primarias y

⁶¹ Enciso, Alejandra. "La quiebra de ruta 100, por inviabilidad financiera: DDF." La Jornada, México, 9 de abril de 1995: 17; 2^a Col.

⁶² Becerril, Andrea y Ballinas, Victor. "Podría desaparecer el sindicato de Ruta 100, tras 12 años de vida" La Jornada, México, 11 de abril de 1995: 19; 1^a Col.

secundarias son un fuerte aliciente para la expansión del transporte particular y el "hoy no circula" y la desorganización del transporte público atentan en contra de la economía de los más a favor de los menos, es decir en pro de la industria automotriz y de los intereses venales de algunas autoridades. Lo racional aún riñe con las inercias que en este momento encara el gobierno capitalino, que para empezar, y empezar mal, sólo cuenta con tres años para actuar y cuyo saldo será pesado fardo para la nueva administración que surja en 1997 y cuyo origen estará legitimado en las urnas.

El DDF afirma haber instalado en el pasado sexenio 55,733 nuevas luminarias, de las que 8,874 son de bajo consumo y alta intensidad para dejar en 330,000 arbotantes la capacidad instalada, sin embargo, de nueva cuenta, el mantenimiento y actualización de esta infraestructura es aún deficitario. El reto es sustituir la totalidad del alumbrado público por uno más económico, con mejor iluminación y constante mantenimiento.

Algunos arbotantes, además de la falta de mantenimiento por escasez de recurso o franca negligencia de las autoridades, son víctimas del vandalismo urbano, el cual también tiene buena parte de culpa en el deterioro de los inmuebles y de la infraestructura ciudadana. Hay una intrínseca relación entre conservación y actitud ciudadana, la cual es inversamente proporcional: A mayor educación, menor agresión al equipamiento urbano.

Las actuales tendencias urbanísticas hacen énfasis en la necesidad de dotar de espacios "verdes" a las grandes metrópolis; de antaño, la Ciudad de México ha perdido grandes extensiones arboladas de su geografía y hoy se pagan las graves consecuencias de alterar el equilibrio ecológico; inmersos en grandes concentraciones de contaminantes, los habitantes del Distrito Federal le atribuyen la responsabilidad al gobierno sin admitir, en forma madura, que la problemática la originan los ciudadanos y las

instituciones, teniendo su complemento en la actitud complaciente de las autoridades.

El Reglamento de Construcciones vigente en sus artículos 76 y 77 indican claramente que en construcciones nuevas debe existir una superficie mínima sin construir desde un 20% (para predios menores a 500 m²) hasta un 30% (en predios de más de 5,500 m²), con el fin de permitir la recarga de los mantos acuíferos, razón por la cual se debe destinar dicho espacio como área verde. Sin embargo, para muchos dueños, las áreas verdes son un "desperdicio", por lo que basta y sobra que la construcción se "regularice" por medio de un decreto para salvar este escollo; para otras personas, al momento de iniciar la construcción se hace el "aplanado" del terreno y de raíz se matan desde matas y arbustos hasta robustos y añejos árboles; en pocas colonias, los jardines no son confundidos con basureros; los nuevos "corredores ecológicos" contruidos sobre camellones sufren una verdadera depredación por parte de sus beneficiarios, pues no son pocos los niños que fuera de las instalaciones deportivas -edificadas en ellos-, emulan a sus ídolos deportivos en el área verde, propiamente dicha, usando de "porterías" a los endebles árboles que en cantidad significativa se han plantado recientemente, aunque su riego aún sea incierto y por ello el índice de mortandad de los mismos es muy alto. Muchas personas consumen alimentos en diversas áreas verdes, de ello hay prueba plena cuando después de las tres de la tarde existe una significativa acumulación de desperdicios porque no hubo donde colocarlos, o habiéndolos, están muy retirados, además de que diversas autoridades alegan la falta de botes en estos sitios porque los vecinos se aprovechan para convertirlos en desagradables tiraderos al aire libre.

Los espacios libres, las zonas arboladas, los corredores ecológicos, los parques públicos y privados, los parques nacionales y demás infraestructura ecológica son insuficientes para las

necesidades del D.F., su ampliación, deterioro y conservación son problemas que ya no admiten demora y ello, se reitera, no es sólo responsabilidad gubernamental, sino que es una acción conjunta de ciudadanos y autoridades. No es posible que sólo en las zonas de mayor nivel económico existan inmersas o contiguas extensiones verdes de gran magnitud y en las de menor potencial pululen raquiticos arbolitos rodeados de un sinfín de agresiones que van desde la nociva fauna urbana (ratas, ratones y perros callejeros) hasta la ecocida actitud de sus moradores, quienes a lo sumo son beneficiados por la nomenclatura que les llega a endilgar nombres tan pomposos como "arroyo de los ahuhuetes" a sus tórridas calles. De nueva cuenta se dan la mano la injusta distribución de ingresos, que suele caracterizar a nuestro país, con las oportunidaes educativas y el entorno urbano.

La Ciudad de México cuenta con una terminal aérea muy peculiar: el aeropuerto "Benito Juárez" tiene la calidad de internacional y brinda servicio a más de 25,000,000 de personas; sus instalaciones operan con la participación del capital privado y en fecha reciente se concluyó una ampliación para vuelos internacionales; es capaz de recibir al avión comercial más veloz de la tierra (concorde) o al más pesado (galaxie 5); sus instalaciones, por lo regular, están operando en forma adecuada; a pesar de su enorme presencia, el aeropuerto capitalino ¡está ubicado en el centro de la ciudad! y para el asombro de propios y extraños, está virtualmente copado por todo tipo de transporte terrestre que incluye ¡una estación del "metro"!

El D.F., cuenta, además, con una estación de ferrocarriles en Buenavista que es capaz de movilizar a un millón de pasajeros al año y algo así como más de cinco millones de toneladas de diversos productos a un costo muy bajo; sus instalaciones y el servicio son deficientes*. Hay cuatro centrales camioneras, una por punto

* INEGI. Op. cit. p. 51 a 54

cardinal, cuyas instalaciones y servicios aún dejan que desear; estos inmensos inmuebles tienen una supervisión gubernamental y una operación privada que aún no responde a las expectativas del gobierno federal.

El D.F., cuenta con 98 oficinas telegráficas; 3,376 oficinas postales; 87 oficinas telefónicas que atienden 1,690,892 suscriptores y 3,144,760 aparatos telefónicos; 6 canales de televisión abierta privados, 1 canal del IPN y 1 estatal que transmite en UHF, dos grandes sistemas privados de televisión por cable; 69 radiodifusoras⁶⁷.

La capital de la República cuenta con 53 subestaciones, 22,439 transformadores y 2,353,521 usuarios atendidos por una sola empresa denominada Compañía de Luz y Fuerza del Centro que se ve sometida a una política estatal de presión, pues en fecha reciente ha comenzado a tener ingresos acordes con sus inversiones, a cambio de lo cual está en un acelerado proceso de reconversión que la obliga a dar mantenimiento a líneas e instalaciones obsoletas, razón por la cual muchos usuarios han manifestado su inconformidad, además aún se recuerda que en su futuro puede volver a aparecer la ignominiosa leyenda "en liquidación" que durante años la colocó en una situación embarazosa.⁶⁸

Las instalaciones recreativas públicas y privadas marchan a la par del equipamiento y distribución de infraestructura; hay variada e insuficiente oferta, desequilibrada demanda, constante ampliación y mala conservación. Mientras grandes núcleos de la población usan en forma incesante las instalaciones públicas, con el consiguiente deterioro y la mayor canalización de recursos para su mantenimiento, pequeñas capas de la población hacen uso de lugares privados o mixtos con aceptables niveles de servicio y

⁶⁷ INEGI. Op., cit. p. 55 a 64.

⁶⁸ INEGI. Op., cit. p. 248 y 249.

mantenimiento, toda vez que cuentan con ingresos respetables y una mejor administración de los mismos por estar regidos con criterios de eficiencia en pos de un mayor lucro y no con el sentido "social" que parece ser sinónimo de ineficiencia.

El DDF ha hecho enormes inversiones en la regeneración del Bosque de Chapultepec, ha rescatado de la ruina a 647 inmuebles del Centro Histórico, ha restaurado añejos museos como la Casa de León Trosky o la de Frida Kahlo, ha incursionado en novedosos sistemas mixtos para la construcción, conservación y mantenimiento de diversos espacios recreativos como el renovado Zoológico de Chapultepec, el auditorio Nacional, el Museo Cuevas, "La Feria" de la 2ª Sección de Chapultepec⁴⁹, etc., pero mantiene en el virtual olvido al Zoológico de Aragón, a la "Alameda Central", etc., y lo peor es que no diversifica, por medio de adecuadas campañas de promoción, a sitios de escasa afluencia, pero de enorme interés y bajo costo como el Museo Anahuacali, el mismo Centro Histórico o alguno de los Parques Nacionales de la periferia como el "Desierto de los Leones" o el de "Tlalpan", con lo que "La Ciudad Deportiva", "El Plan Sexenal", "Los Galeana" y otras instalaciones están saturadas y, para colmo, en ellas se realizan actividades masivas que en nada contribuyen a la elevación del nivel educativo de nuestro pueblo, pues no son raras las presentaciones de diversos "grupos musicales" o personajes publicitados hasta el hartazgo, de dudosa calidad, que por las considerables ganancias que generan violan diversas normas jurídicas y dejan serios daños en esas instalaciones. No todo lo que brilla es oro y por ello, antes de autorizarse cualquier "evento", es imprescindible evaluar los pros y los contras, pues aunque es política gubernamental, vieja y de probada eficacia, adormilar al pueblo con circo, esto no tiene porque arruinar la hacienda pública con ulteriores composturas y/o magros ingresos, a cambio de la prosperidad privada, aunque lo ideal sería evitar tales "espectáculos" por onerosos e irrelevantes.

⁴⁹ DDF. Nosotros también rendimos cuentas. 89-94, México, COMISA, 1994, p.2 y 3.

No bien se han remodelado 231 mercados públicos y entregado 24 plazas comerciales a los ex-ambulantes cuando, por falta de recursos económicos y de conciencia cívica, los locatarios continúan permitiendo el deterioro de estas invaluable instalaciones para justificar su renuencia a ubicarse en ellos, o su tenaz negativa a pagar sus créditos y los costos de mantenimiento, en los términos originalmente pactados.

En favor de los locatarios, el DDF ha instrumentado planes crediticios accesibles y asesorías para lograr la autoadministración de estas instalaciones públicas; sin embargo, los ex-ambulantes se quejan de su nueva condición, comenzando por las minúsculas dimensiones de sus puestos, sin aclarar que los que de manera indebida usufructuaban en la vía pública eran más pequeños, también afirman no recibir el mismo número de clientes debido a la falta de promoción por parte de las autoridades y en ello tienen culpa ambos, pues la mentalidad de estas personas es la de recibir ganancia, invertir en mercancía y "torear" o sobornar a los inspectores de vía, nunca imaginaron que era necesario invertir en otros aspectos, mucho menos que su regularización correría al parejo de la observancia de sus obligaciones jurídicas¹⁰, lo que se agravó con la crisis de diciembre de 1994 que dejó sin recursos suficientes al DDF para perpetuar esa funesta relación que solemos denominar como "paternalismo"; en cambio, para el gobierno, el ambulante es un problema de gobernabilidad y por ello no se dudó en usarlos como escenografía electoral y alternativa al desempleo abierto con sus funestas consecuencias sociales, hasta que los intereses del gran capital, en particular del primer cuadro, y la opinión pública de buena fe o manipulada clamaron su regularización.

¹⁰ Para conocer un poco más sobre la mentalidad y actitud de los ambulantes, sus líderes gremiales y el sistema político en vigor se recomienda la lectura del estupendo libro de Armando Ramírez, intitulado "Me llaman la chata Aguayo".

La simbiosis entre los ambulantes y el sistema político son la raíz y la razón de nuevos grupos de presión política que poco aportan al desarrollo económico del Distrito Federal, pero su existencia es producto de un modelo económico que ha depauperado a más mexicanos y la solución de fondo no es su reordenamiento, sino la eliminación de las causas que lo originaron, pero esto rebasa la capacidad de acción de la autoridad local que, desde luego, es copartícipe de esta conducta y sólo puede ofrecer paliativos¹.

Es cierto que las "plazas" y los "mercados" no son comparables a las tiendas departamentales, pero en su modestia y ubicación debiera residir su futuro. Sin embargo, ambas instalaciones son inauguradas al vapor y sin apoyo gubernamental permanente, esto implica, dentro de las conductas derivadas del paternalismo, un abandono "a su suerte" de sus ocupantes, que como los campesinos, son organizados para "votar", más no para producir.

El caso de los locatarios de los mercados públicos es de índole diversa al de los ambulantes, pues el DDF intenta que se dé un sistema de autoadministración. Durante años, los locales de los mercados públicos funcionaron bajo la tutela del gobierno capitalino mediante la bonificación de modestas cuotas a cambio de que un funcionario denominado "administrador" les garantizara su permanencia, con algo de orden y limpieza, dicho servidor público debía regir sus actos por un ordenamiento específico, pero en la realidad se guiaban por los usos y costumbres imperantes: cuando podía "concesionaba" los baños a cambio de que estos funcionaran; si la "caldera" se averiaba, pedía "cooperación" a los locatarios; las más de las veces, recorría el mercado para supervisar su funcionamiento y al término de dicho acto llegaba a sus oficinas con diversas mercancías con reminiscencia al antiguo "tributo" azteca y

¹ Enciso, Angélica. "Sólo cuatro de 25 plazas tienen ventas regulares: ambulantes." *La Jornada*. México, 30 de enero de 1995: 38; 1ª a 4ª Col.

un característico tufo de venalidad; en algunos casos se "lograba" una modesta "guardería" en el interior; había una distribución más o menos ordenada por actividad económica; en suma, un paraíso del derecho consuetudinario.

Todo cambio con la crisis económica y la aparición del ambulante; de pronto, las ventas empezaron a disminuir y para colmo la mercancía de importación y las tiendas departamentales terminaron con su mercado cautivo de consumidores; los puestos fueron paulatinamente abandonados o "traspasados", las instalaciones envejecieron en forma acelerada y el DDF ya no podía seguir "subsidiando" este barril sin fondo que era manejado en forma casuística por personal sin preparación o adiestramiento. Las finanzas gubernamentales ya no pueden afrontar este problema y la salida más sencilla es implantar la "autoadministración", proceso que desde el sexenio pasado ha encontrado reticencias de los locatarios y que a la fecha aún no se consolida, pues este sistema implica un alto grado de responsabilidad y en ello no se nos ha educado, razón por la cual -en tanto languidece este tipo de comercio-, el estado aún tiene que canalizar recursos para sostenerlo. A lo anterior, se suma la consolidación de los mercados alternos conocidos con el nombre de "tianguis" sobre ruedas que son una faceta intermedia entre el ambulante y los mercados públicos y que ocasionan un sinfín de molestias a los vecinos que tiene la mala suerte de albergarlos en la vía pública donde se colocan.

La capital del país ya cuenta con una Central de Abastos completa², a la que aún le falta inversión y un profundo proceso de transformación con el propósito de mejorar la comercialización de perecederos. Su mantenimiento y operación es responsabilidad estatal, pero poco a poco debe dejar todo en manos del capital privado, concretándose a supervisar el correcto abasto de nuestra metrópoli porque los recursos destinados a ella se convierten en un

² DDF. Nosotros también rendimos cuentas, 1980-1994. México, COMISA, 1994. p. 3.

subsidio no justificado toda vez que el más modesto bodeguero cuenta con los recursos suficientes para mantener estas instalaciones.

Las tiendas departamentales públicas y privadas son de fácil identificación por el estado en que se encuentran sus instalaciones y por el servicio que brindan, aunque los productos sean los mismos; el sector social del comercio oferta a bajo precio, pero en forma deficiente, siendo todo lo contrario en los establecimientos privados. El gran reto es ofertar con precios justos que hagan posible el sostenimiento adecuado de estos canales de comercialización.

Nuestra ciudad ofrece, en materia de turismo, instalaciones de todo tipo, desde hoteles gran turismo hasta sitios de enorme belleza o de un profundo significado histórico. El D.F., cuenta con 585 hoteles con un total de 40,885 habitaciones; existen 352 locales que preparan y ofertan alimentos, desde modestas cafeterías hasta restaurantes especializados⁷³.

La inversión privada ha hecho un magnífico negocio con la renovación de cines, la apertura de más salas, la remodelación y construcción de teatros y la combinación de estos con la oferta de alimentos; desde el 5 de mayo de 1995 se inició la operación de cines de gran lujo con franquicia extranjera (cinemark)⁷⁴ que de entrada aporta innovaciones interesantes para dar salida a las producciones cinematográficas desdeñadas por el tradicional cine comercial y de paso se está sacudiendo la tutela de los monopolios sindicales que han defendido a ultranza la negligencia en estos establecimientos.

De antaño la refinería 18 de marzo se convirtió, -al igual que las gaseras-, en un sitio altamente contaminante y de una naturaleza

⁷³ INEGI. Op., cit. p. 257 y 264.

⁷⁴ CARRO, Nelson. "CINEMARK". Tiempo Libre, México, 27 de abril de 1995: 2: 1ª a 3ª Col.

intrínsecamente peligrosa, por lo mismo, en el sexenio anterior se actuó para clausurar estas instalaciones y para ello se dispuso que el enorme entramado de ductos de diversa índole que se encuentra en nuestro subsuelo, debajo de la vía pública, suministrara todos los energéticos que requiere esta ciudad, aunque su origen estuviera alejado del D.F.

El cierre de la refinería de Azcapotzalco contribuyó a una disminución sustantiva de la polución atmosférica pues no sólo se calusuró, sino que su destino final es la de convertirse en un parque ecológico³. Paralela a esta medida, se dispuso que nuestra ciudad contara con una red de distribuidores de gasolinas en óptimas condiciones, para esto PEMEX les vendió la idea de ser franquicias a los propietarios de estos negocios y los obligó a modernizar sus obsoletas instalaciones para prevenir un desastre similar al ocurrido en Guadalajara⁴.

Se cierra esta parte con una secuela de los sismos de 1985: el problema de la vivienda popular.

A raíz de la tragedia del 19 de septiembre de 1985 muchas construcciones en pésimas condiciones de conservación y mantenimiento, destinadas a uso de casa habitación unifamiliar o plurifamiliar, se vieron -literalmente- abajo. La población afectada fue alojada en los llamados "campamentos" y a sus moradores se les conoció como "damnificados"; auxilio de diversa índole recibieron y ellos se organizaron para que el gobierno los resarciera con vivienda. Como ya se ha dicho, el sistema político que aqueja al país es profundamente paternalista y el momento era inédito; a la tragedia de perder algún pariente, se sumó la pérdida del menaje y la vivienda. Todas las miradas se dirigieron al Estado

³ DDF. Nosotros también rendimos cuentas 1989-1994, Mexico, COMISA, 1994, p. 2.

⁴ DDF. Nosotros también rendimos cuentas 1991, Mexico, COMISA, 1991, p. 2.

y este tuvo que pagar las culpas del pasado a un costo elevado: se hizo "responsable" material de los agraviados.

En principio se levantaron "censos" para canalizar la ayuda, pero a los originales damnificados se sumaron, mediante diversas "mordidas", un número mayor de menesterosos y algunos vivales que de esta forma han adquirido o continúan adquiriendo viviendas de interés social con créditos bajos y cuotas mínimas.

Los fideicomisos gubernamentales se han conducido en forma política y asignan créditos en razón del activismo de los distintos grupos de damnificados. Es así como podemos observar que diversas agrupaciones políticas ejercen el clientelismo y el chantaje, en forma combinada e irrefutable, para conseguir créditos, terrenos y viviendas ya construidas. Algunos, inclusive, "invaden" propiedades privadas en donde suele haber indefinición jurídica. Todo este caos aún perdura y aún así, el gobierno capitalino anuncia -para consolidación de su imagen-, la creación de una nueva ley de fomento a la vivienda, un instituto y un fondo que encaren este problema que se ha agravado con la crisis económica más reciente".

El sentido de responsabilidad se soslaya en aras de ofrecer un generoso bocadillo económico a las funestas constructoras; hasta la fecha, está demostrado que los recursos gubernamentales pueden correr mejor suerte cuando sus beneficiarios se asocian, manejan y vigilan la aplicación de dichos recursos, pero esto no es redituable para el sistema, pues es preferible tener ciudadanos inmensamente agradecidos y coptados, que individuos concientes de su propio esfuerzo para satisfacer sus necesidades.

¹¹ Urrutia, Alonso. "Prepara el DDF una ley de fomento a la vivienda, busca crear nuevos mecanismos de financiamiento". *La Jornada*, México, 23 de mayo de 1994. 37: 1ª a 4ª Col.

2.6.2. SERVICIOS.

En este apartado se tratará la problemática que en materia de servicios educativos, de salud, de procuración y administración de justicia se viene prestando en el D.F. También, aunque suene redundante, se hará mención del sector servicios que brinda el sector privado y el público en nuestra capital.

Para iniciar, es de advertirse que la infraestructura determina, en alguna forma, la calidad del servicio que se brinda. El sector servicios, se ve complementado con el comercio y la industria.

En materia educativa, el gobierno capitalino es el dueño o arrendatario más significativo de instalaciones, lo siguen instituciones educativas públicas y privadas, con presupuesto propio y cierto grado de autonomía legal o consuetudinaria.

El D.F. cuenta con 3,073 jardines de niños, 3,117 primarias, 1,197 secundarias, 479 instituciones de bachillerato, 616 de capacitación técnica y 181 de educación superior*. Un rasgo común a todas las instalaciones públicas es que después de construidas y entregadas por el gobierno, se les deja en el abandono, pues el servicio de conservación y mantenimiento de estos inmuebles suele estar a cargo de un personal que labora en forma negligente, sin conciencia de su importantísima labor por considerarse como una actividad manual de baja categoría, sin capacitación, sin instrumentos adecuados y solapados por sus organizaciones gremiales para quienes las leyes y reglamentos no son norma de conducta, sino obstáculos a vencer, circunscribiendo su acción no al acatamiento de la ley sino a la "negociación" con las autoridades educativas. Cuando la institución, en su planta física, suele mostrar deterioro, el gobierno federal o local acuden, después de engorrosos trámites, o en medio de su consabido gusto por acaparar las primeras

* INEGI. Op., cit. p. 156.

planas de la prensa escrita o electrónica, a su "rescate", aunque dichas acciones suelen ser más de forma que de fondo.

A pesar de la federalización de la educación, el gobierno capitalino aún no asume su responsabilidad en materia de educación básica, pues aún la controla una subsecretaría -creada exprofeso- de la SEP, pero por las recientes experiencias de los gobiernos estatales, se debe suponer que la problemática para el gobierno capitalino se va a incrementar en forma considerable y este hecho ya no tarda".

En resumen, la planta física en educación elemental es propiedad del DDF y el servicio es de la SEP. Las instituciones de otra índole, si están bajo la férula de Educación Pública, cuentan con instalaciones descuidadas, cuando son "autónomas" están a lo que disponga el "sindicato"; y, si son privadas hay un poco más de esmero en la conservación del inmueble y una calidad del servicio que suele tener directa relación con sus percepciones económicas, aunque ninguna realice labor de investigación y se rijan, en la mayoría de los casos, con criterios eminentemente mercantiles. La demanda del servicio educativo es enorme, la calidad dudosa, la oferta variada y sus resultados magros; si esto ocurre en una zona "privilegiada", ya podemos imaginar la situación del resto del país, lo cual explica su actual situación de desarrollo. En una misma ciudad, la opulencia y la indigencia educativa son contrastes reales y sin solución inmediata por razones de sistema, es más, dentro de esta máxima casa de estudios pueden existir situaciones diametralmente opuestas, claro ejemplo de ello suelen ser algunos Colegios de Ciencias y Humanidades y diversos Institutos o Divisiones de Posgrado. Lo heterogéneo que es el sector debiera significar diversidad de opciones y no universo de deficiencias.

En materia de salud, el gobierno del D.F., cuenta con sus propios servicios médicos públicos y un universo de instalaciones inscritos en el sector salud o en el campo de la lucrativa y pujante medicina privada.

En esta ciudad capital hay tal diversidad de servicios de salud, que van desde el modesto dispensario anexo a un templo en una colonia pobre hasta el moderno centro de especialidades equipado con lo último en tecnología, que la oferta y la demanda tiene estrecha relación con el perfil socioeconómico de las personas. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Secretaría de la Defensa Nacional y la de Marina a través de su Instituto de Seguridad Social para oficiales y tropa, la Secretaría de Salud y la Dirección General de Servicios de Salud del Gobierno del D.F., cuentan con 753 instalaciones médicas, de las que 106 son hospitales; laboran en este sector 109,545 personas, de las cuales 23,829 son médicos; tienen derecho a acudir a estos servicios la totalidad de habitantes del D.F., aunque 10,743,547 tienen la categoría de derechohabientes; en 1991 demandaron servicio 9,943,494 personas, de las cuales 4,010,568 se consideran como población abierta que acudió al servicio prestado por el DDF y por la SS, es decir a la asistencia social, siendo este sector el que cuenta con el mayor número de unidades médicas y personal, no obstante que sus presupuestos son claramente más modestos que los del resto de las instituciones antes listadas^m.

La reputación de las instituciones del sector salud, denominado de asistencia social, es heterogénea, pues la negligencia y maltrato que suelen caracterizar a los llamados "Centros de Salud" es diametralmente opuesta a la actitud asumida en "Traumatología de la Villa", Centro Médico Juárez o la indiscutible calidad de los

^m INEGI. Op., cit. p. 135 a 145

"Institutos" como "Cardiología". Nos interesa, de esta forma, destacar que el gobierno capitalino junto con la SS vienen a complementar la atención que brindan las instituciones públicas enfocadas al tradicional derechohabiente y al que, con solvencia o enormes sacrificios, es capaz de erogar una suma económica para atender sus padecimientos o necesidades en materia de salud; por tanto, el gobierno capitalino tiene una discreta, pero necesaria participación en el ámbito de salud pública y su gran reto es canalizar mayores recursos para quienes menos tienen, por lo que es necesario inculcar a su personal una actitud más diligente hacia los pacientes que, no quedándose de otra, acuden a "Xoco" o a "Balbuena".

Revertir la imagen de beneficencia pública lúgubre, por la de un auténtico servicio público asistencial, digno y eficiente, es o debe ser la meta principal de las autoridades capitalinas; además de una mayor inversión, la calidez y la desburocratización de sus servicios médicos pueden revalorizar su actuación ante la ciudadanía; inclusive, bien coordinados, el trabajo de las unidades médicas con los servicios policiacos del escuadrón de rescate y urgencias médicas (ERUM), vendría a dar un empuje al alicaído prestigio del personal de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) del gobierno del D.F.

Respecto de la procuración de justicia, las autoridades capitalinas encaran el reclamo más sentido de la población. El detonante de la ira popular no es el maltratado panorama económico que incide en forma directa en el aumento de la delincuencia, sino la ineficaz, cuando no corrupta, actuación de los cuerpos policiacos y de los servidores públicos que debieran ser enemigos frontales de los transgresores reales de la ley. Desde Arturo Durazo -suma y síntesis de la cohabitación entre los supuestos antagonistas naturales-, hasta la escandalosa investigación del caso Ruiz Massieu -que es prueba inequívoca de que la figura jurídica de la "atracción"

FALLA DE ORIGEN

es la cúspide del ejercicio abusivo del poder por parte del ejecutivo federal en detrimento de la autoridad local-, la ciudadanía ha perdido su capacidad de asombro y sin una valoración justa, determina que delincuente es sinónimo de funcionario público.

Entrar en el entramado de la maraña policiaca y la procuración de justicia implica un reto colosal; no están exentos de razón los que se asombraron de que un hombre de negocios del sector financiero oficial este al frente del gobierno capitalino, pues sin más, le otorga la titularidad de la SSP a un abogado con tendencias economicistas y el nombramiento de procurador de justicia local a un ex-asambleísta que de litigar sólo tiene un conocimiento teórico, pues su vida ha estado enfocada a sobrevivir y a sobresalir en el ámbito político. En resumen, el principal jefe policiaco auxiliar y el procurador carecen de la experiencia necesaria para desfacer el entuerto que en materia de seguridad pública aqueja al habitante de esta urbe.

Si bien es cierto que encontrar un funcionario impoluto es, dada la condición humana, un despropósito, no es menos cierto que existen elementos altamente valiosos que son capaces de combatir los enormes vicios institucionales, aún cuando los riesgos que pueden enfrentar para desintoxicar los cuerpos policiacos y de procuración de justicia pueden implicar atentados en contra de sus propias vidas, como acaba de ocurrir con el Dr. Juan Pablo de Tavira⁸¹; por sus actos los conoceremos, y esto es bien cierto para las nuevas autoridades policiacas del D.F., las cuales de inicio están intentando revertir la mala imagen y los pobres resultados de las instituciones a su cargo, en razón de ello el titular de la policía preventiva comenzó destituyendo a 128 oficiales que van desde subinspectores hasta primeros y segundos superintendentes de la

⁸¹ Puig, Carlos. "Envenenado con gas, Juan Pablo de Tavira agoniza; el jefe de su escolta, principal sospechoso". Proceso, México, 13 de febrero de 1995: p. 28 a 33.

SSP²², en tanto que el otro jefe policiaco relevante inició sus actividades dando de baja a policías judiciales involucrados en la violación de normas administrativas y/o penales, situación que se vió también entre los preventivos capitalinos²³.

La SSP ha reforzando la idea de los "minicuarteles", en tanto que el actual procurador ha conseguido el aumento de las primas de los seguros para los efectivos judiciales y ha emparejado sus percepciones con las de los federales, rotando a los delegados de la Procuraduría²⁴, otorgándoles más atribuciones, que entre otras cosas, devuelve al Ministerio Público la titularidad de investigar con el auxilio de la policía judicial y no siendo esta quien asuma dicha función como tradicionalmente se ha venido haciendo²⁵, en fin una serie de medidas que de suyo son espectaculares -como suele ocurrir al despuntar un sexenio-, pero que se pierden en páginas interiores de los diarios al ser opacadas por los resultados tangibles del accionar de los delincuentes incrustados en el régimen o bajo su esfera de influencia. Da pena que la sociedad encare diariamente noticias sobre el hampa organizada, que las notas políticas se tiñan de sangre haciendo más difícil para el pueblo la cabal comprensión del necesario ejercicio de las libertades públicas y de los elementales derechos políticos que consigna nuestra Carta Magna.

Es alarmante que cualquier persona pueda ser víctima de un acto delictivo a plena luz del día y en un sitio concurrido; por todo, este enrarecimiento en el diario acontecer demerita nuestra imagen de país consolidado y seguro, quizás por ello los tecnócratas que hoy gobiernan valoran la seguridad pública como garante de un flujo

²² Castillo García, Gustavo. "Anunciaron ayer su destitución a 128 elementos de mando de la SSP". La Jornada, México, 19 de mayo de 1995: 44: 1ª a 4ª Col.

²³ Cruz, Angeles. "De enero a abril se sancionó a 174 agentes de la Policía Judicial". La Jornada, México, 11 de mayo de 1995: 36: 1ª y 2ª Col.

²⁴ Muñoz, Alma. "González anuncia nombramientos y ratificaciones en la PGJDF". La Jornada, México, 12 de mayo de 1995: 43: 1ª y 2ª Col.

²⁵ Cruz, Angeles. "Se desconcentran funciones de las delegaciones de la PGJDF". La Jornada, México, 11 de mayo de 1995: 36: 3ª y 4ª Col.

constante de inversiones y capitales, más no de garantías para sus propios gobernados, razón por lo cual se actúa cosméticamente por lo que el aparato represivo va engrosando sus arsenales, se perfecciona el sistema de contraloría, se acata en forma más inmediata las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del D.F. (CDHDF), se nombran administradores civiles, se lamenta la falta de remuneraciones decorosas e incentivos para el policía, pero la verdadera profesionalización, la reivindicación salarial y el ejercicio transparente de la procuración de justicia aún son asignaturas pendientes y mientras del dicho al hecho exista un gran trecho, la delincuencia puede estar segura de ha de continuar operando en forma casi impune.

Multitud de policías preventivos están apostados en forma permante en las inmediaciones de las sucursales bancarias, las que pagan una cantidad simbólica por estos servicios que están muy lejos de ser una garantía de los caudales de la usura profesional; en el primer cuadro se pueden observar elementos policiacos medianamente armados y en la periferia abundan los que están mal equipados e impreparados, que por lo regular andan más ocupados en ganarse propinas por dejar estacionar vehículos en zonas prohibidas y vitales para la seguridad de los bancos, -cuando no en acomodirse a estacionarlos y moverlos ellos mismos-, que en prevenir o hacer frente a las temidas bandas que en forma impresionante sustraen ingentes cantidades de dinero al amparo de aquello que reza "ladrón que roba a ladrón..." y en efecto, el grado de impunidad y número de bajas de los efectivos de la SSP aumentan casi en el mismo porcentaje del desempleo. Mientras tanto, la ciudadanía -via impuestos y demás contribuciones-, continuará manteniendo este despilfarro a costas de su propia seguridad.

En suma, el reclamo generalizado de contar con un sistema eficiente de seguridad pública incluye no sólo el combate a la

delincuencia, sino la actuación honesta y eficiente de los cuerpos policíacos y la actuación apegada a derecho de los funcionarios encargados de la procuración de justicia.

En las actuales circunstancias, los mexicanos han aprendido que una cultura de simulación ante las normas jurídicas tiene como límite su propia sobrevivencia como sociedad.

La corresponsabilidad es el cambio de actitud más difícil de asumir por parte de la sociedad; el ciudadano que se pasa un alto y no es sancionado (porque no lo vió un policía o porque sobornó), es capaz de ufanarse de su "hazaña" o de señalar con dedo flamígero a la corrupción, sin embargo, le será difícil asumir el costo de su imprudencia, será incapaz de admitir que con su conducta pone en riesgo su vida y la de los demás, amén de los daños materiales que pueda ocasionar e inclusive, no tendrá empacho en señalar al político ladrón o mentiroso. Desde luego una falta administrativa tiene menores repercusiones que la actitud insana derivada del peculado, pero la suma de pequeñas inobservancias jurídicas puede dar al traste con el esfuerzo colectivo de una nación en su legítima aspiración de desarrollarse, de ahí la necesidad de afianzar el estado de derecho como máxima aspiración colectiva, inculcando desde la infancia el más absoluto respeto a las normas jurídicas que en teoría regulan la vida cotidiana.

Para completar este apartado, es necesario hacer referencia a la actividad desarrollada por los particulares en los rubros de servicios, comercio e industria, pues sin el concurso del capital privado sería imposible la caracterización de la Ciudad de México como un gran polo de desarrollo económico. Permeados por una cultura estatista, pocas veces se aquilata el enorme valor del esfuerzo individual.

Como casi todas las sociedades de bajo desarrollo se suele hacer girar la vida social en torno al Estado y se deja en un plano

FALLA DE ORIGEN

secundario -e inclusive, se le endilga un perfil funesto- al esfuerzo y a la creatividad del modesto, mediano o importante negocio individual, familiar o corporativo, confundiendo a la iniciativa privada con el lucro y la explotación del hombre por el hombre.

Como se adivirtió en el primer capítulo, uno de los barrios relevantes de la antigua capital azteca fue el de los comerciantes; más tarde, durante la Colonia, algunas calles llevaron el nombre de algún gremio económico, como Plateros (hoy Francisco I. Madero), pero aunque la costumbre de identificar calles con negociaciones del mismo ramo -como el el caso de Jesús María y sus jarcierías-, aún subsisten, el futuro de la metrópoli se asocia al avance del capital privado ávido de incrementar sus ganancias merced a una idea novedosa, pero toral para su supervivencia: la calidad total.

A pesar de que por ley el gobierno capitalino está obligado a incentivar la actividad económica privada y para ello se pueden constituir comités ad hoc, con la participación de los mismos inversionistas, la ciudad se encamina a un riesgosa recesión, y apenas puede encarar un acelerado cierre de fuentes de empleo urbano. A partir de los "errores de diciembre" de 1994, las inversiones foráneas para el D.F., dejaron de fluir y los novísimos centros comerciales han visto quebrar las ilusiones de cientos de pequeños o medianos capitalistas que apostaron a un modelo extranjero de hacer negocios al amparo de grandes consorcios que en sí son la atracción principal de estos conglomerados. Muchos locales vacíos, algunos con sellos de embargo y otros con problemas graves de liquidez van a ahuyentar durante algún tiempo a los tradicionales comerciantes o prestadores de servicios, los cuales preferirán seguir trabajando a la antigüita: sobornando a la autoridad, "negociando" contratos de protección con sindicatos blancos, comerciando con "fiado" a la palabra, etc.

De las buenas intenciones jurídicas a las duras realidades económicas hay un abismo ocupado por la simulación; si la ley y el discurso de la autoridad mandan "simplificación" administrativa y tres meses para regularizarse, si además, el banco invita a renegociar adeudos de los intereses sobre los intereses, a unos metros ya se instalaron algunos ambulantes y una caravana de inspectores amenaza tocar las puertas de los afiliados a la CANACINTRA o CONCANACO, pues el comerciante o prestador de servicios se "pone a mano" y transfiere el costo al cliente, bien sea con una pésima atención, con la alteración cínica o subrepticia del precio o la calidad del bien o servicio que se presta y todos, en forma cíclica y puntual, terminan por construir la ciudad de fantasía y pesadilla que hoy se tiene y se padece.

En resumen, la ciudad cuenta con algunas zonas delimitadas para la realización de actividades económicas, algunas son grandes concentraciones de industrias (Vallejo), otras son embriones de comercialización o prestación de servicios eficiente (Santa Fé) y otras más concentran varios rubros en un mismo sitio ("plazas"), pero por lo regular, la inmensa mayoría de negociaciones particulares viven al margen del ideal jurídico y muy lejos de la eficiencia que se requiere para sobrevivir el incierto futuro económico que le aguarda al país en general y a la ciudad en particular.

Aunque seguramente la crisis financiera de 1994 ha alterado sustancialmente las cifras estadísticas más recientes del INEGI, esta oficina gubernamental afirma lo siguiente: De un total de 2 884 807 trabajadores: 19 145 se dedicaban a la agricultura, ganadería, caza y pesca; 2 407 a la minería; 613 685 los empleaba la industria manufacturera; 132 217 se ubicaban en la industria de la construcción; y 494 797 laboraban en el sector comercio*.

* INEGI. Op. cit., p. 130

En el D. F., durante el año de 1992 se pudo censar un total de 22 087 establecimientos en el sector manufacturero según se desprende de la suma de los siguientes negocios por subsector: hay 6 711 de productos alimenticios, bebidas y tabaco; 3 585 de textiles, prendas de vestir e industria del cuero; 1 657 de la industria de la madera; 2 898 de papel, imprentas y editoriales; 1 562 de sustancias químicas, derivados del petróleo, carbón, hule y plástico; 559 de minerales no metálicos; 235 de industrias metálicas básicas; 4 374 productos metálicos, maquinaria y equipo incluyendo instrumentos quirúrgicos y de precisión; y, 506 de otras industrias manufactureras^v.

La industria de la maquila para exportación es poco significativa en el D. F., pues hasta 1992 se tenían censados 24 establecimientos con un total de 3 065 empleados^{vi}. El D. F., cuenta con 26 393.5 hectáreas dedicadas a la producción agrícola, fundamentalmente de temporal^{vii}; además, hay un hato conformado por 10 200 bovinos, 24 300 puercos, 17 700 ovejas, 1 500 cabras, 8 000 pollos y gallinas, 4 596 guajolotes y 4 000 colmenas; el potencial agropecuario capitalino se ubica en las delegaciones de Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Alvaro Obregón, Tláhuac, Tlalplan y Xochimilco y su contribución de insumos básicos para nuestra ciudad es modesto^{viii}.

Al 31 de diciembre de 1992 había en el D. F. 775 sucursales bancarias que en conjunto manejan 1 509 180 cuentas de cheques, 2 831 430 cuentas de ahorro y 1 211 128 cuentas de otros instrumentos de captación que arrojaron un gran total de N\$172,196, 744 000.00 y que con mucho superan todo lo obtenido por el sistema bancario nacional restante^{ix}, a lo anterior hay que

^v INEGI. Op. cit., p. 236.

^{vi} INEGI. Op. cit., p. 240.

^{vii} INEGI. Op. cit., p. 216.

^{viii} INEGI. Op. cit., p. 230.

^{ix} INEGI. Op. cit., p. 208.

sumar una cantidad parecida que se invirtió en la Bolsa Mexicana de Valores, según cálculos extraoficiales, pues las 23 casas de bolsa existentes en el país y con matrices en esta ciudad capital manejan sus datos en forma discrecional con el visto bueno de la autoridad²².

En suma, y de nueva cuenta, el D. F. refleja el mismo fenómeno económico que padece el país: un sector agropecuario atrasadísimo, un sistema bancario endeble, un inestable mercado bursátil, un indeclinable apetito por la ganancia especulativa y el abandono paulatino de la inversión productiva, una insuficiente generación de empleos, una economía extensiva y no intensiva y la errática conducción gubernamental.

En la actualidad, el crecimiento económico - de haberlo-, se asienta en la periferia (zona metropolitana), no hay un programa serio para la reactivación del campo y la última crisis financiera seguramente ya alteró en forma sustancial el número de establecimientos generadores de empleo, por lo que se ha perdido capacidad adquisitiva que coloca en recesión a la economía defecha, de ahí que observamos varios proyectos en vías de extinguirse o sin consolidar (Alameda, Sta. Fé, etc.) y la renovación urbana, apenas iniciada, ya se concluyó con un mínimo de bienestar para la mayoría de los capitalinos.

La dirigencia nacional perdió hace tiempo el rumbo a seguir, es decir, un rumbo propio y no impuesto desde fuera. La ciudad es

²² No sólo se omiten pagos de impuestos por las transacciones bursátiles, sino que además el número de cuentas, los nombres de sus titulares y el monto sólo lo conocen las mismas casas de bolsa y la Secretaría de Hacienda a través de la Comisión Nacional de Valores -hasta el momento de esta investigación aún no se fusionaba con la Bancaria-, que hasta la fecha aún no da cifras oficiales sobre el número total de cuentas y el monto que se maneja hasta el 20 de diciembre de 1994, su servidor intentó ingresar por oficialía de partes un documento para inquirir al respecto, basado en el art. 8º constitucional, pero ni eso se me permitió hacer, los datos los infero del total de TESOBONOS que se afirma fueron emitidos sobre un monto total de 46 000 mil y el valor en libros de las ganancias obtenidas durante 1993 por las empresas cotizantes en Bolsa, según el Diario "El Financiero" del 21 de diciembre de 1994 en su página 2, no obstante el Columnista Charles Oppenheim afirma que en Bolsa se maneja una cantidad ligeramente superior a la del sistema bancario nacional.

reflejo histórico de esta escasez de miras; cuando este punto geográfico fue admirado por los europeos fue demolido sin contemplaciones, apareció la ruindad como sistema y al cabo de tres siglos el daño fue tan profundo que ya no se pudo revertir y así se inició la pérdida de su personalidad: fue punto de encuentro de las ideas independentistas, monárquicas, republicanas, centralistas, federalistas, nacionalistas, etc., se intentó una "traza" perfecta que nunca se consolidó, se llegó al ridículo de quererlo hacer a imagen y semejanza de París y ahora se le intenta "agringar", pero el camino puede y debe ser propio sin menospreciar otras aportaciones susceptibles de adoptarse, no de adaptarse.

CAPITULO 3

Democratización jurídico política del gobierno del Distrito Federal.

Este último capítulo es un compendio de las actuales instancias que dan cauce a las inquietudes ciudadanas en el D.F. y algunas aportaciones del sustentante para hacer más real la corresponsabilidad en el gobierno capitalino, mismas que no tardarán en ser una realidad si se desea que esta ciudad se desarrolle para ofrecer un mejor nivel de vida para todos y cada uno de sus habitantes.

Se reconoce el enorme esfuerzo que se ha hecho desde la década de los setentas por atender las voces inconformes con los órganos de gobierno del D. F., particularmente, con el ejecutivo local, pero si el Magistrado Saturnino Agüero fue promovido a la dignidad de Presidente del Tribunal Superior de Justicia del D. F., merced a su actuación en el Contencioso Administrativo y si la Comisión de Derechos Humanos del D.F., exige la argumentación legal para la "quiebra" de Ruta 100 en el momento más álgido de este conflicto y luego hace mutis, se puede llegar a la conclusión de que la atención a las inquietudes ciudadanas es un proceso a medias y esto es preocupante, pues la gobernabilidad (aquiescencia de los gobernados para con sus gobernantes) es directamente proporcional a la canalización institucional de las inquietudes ciudadanas, ya que si éstas no tiene salida ordenada, sobreviene el temible caos que por última vez conoció nuestra nación al despuntar el presente siglo.

Al hacer las siguientes propuestas para una mayor participación ciudadana en el gobierno del D. F., se han tomado en cuenta numerosos puntos de vista vertidos en foros, artículos periodísticos y lecturas diversas, así como en los pronunciamientos de los partidos políticos nacionales o con registro en el D. F., a lo anterior se agregan las experiencias colectivas más comunes y

FALLA DE ORIGEN

desde luego, los valiosos conocimientos que se han adquirido en la licenciatura en Derecho; se ha buscado hacer propuestas viables y acordes con las expectativas de toda una nación, no obstante por ahí habrán de deslizarse algunos planteamientos que lindan con el reino de la utopía, sin embargo, los mexicanos merecen un trato distinto de sus actuales dirigentes, bien sea que se encuentren en el gobierno o que actúen como oposición.

3.1. REGIMEN ADMINISTRATIVO, CAUCES INSTITUCIONALES Y ACCION CIUDADANA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

La inquietud por ensanchar los cauces de expresión ciudadana en el gobierno del D. F., es de reciente irrupción y su origen más visible se encuentra en la acción de los partidos políticos de oposición. En efecto, salvo unos cuantos estudiosos y los altísimos institutos políticos, la ciudadanía no parece estar conciente de la enorme importancia de coparticipar en la vida político-administrativa de esta gran urbe; razones históricas y de formación cultural inhiben a la generalidad de habitantes de la Ciudad de México para actuar políticamente.

Sin embargo, los problemas derivados de una mala administración citadina sí afectan a los habitantes del Distrito Federal y los compele a actuar, las más de las veces, en contra de las autoridades; cuando se resuelve la problemática, y eso lo intuye cualquier político, las aguas vuelven a su cauce normal: la apatía cívica.

No obstante, el jurista está obligado a través de su vida profesional a brindar apoyo legal a ciudadanos en particular que se sienten agraviados por los actos de autoridad y es entonces que se hace uso de instancias creadas por el propio sistema -a manera de válvulas de escape-, para encauzar la inconformidad de los

FALLA DE ORIGEN

particulares. En este tenor hay diversas instituciones que permiten dirimir las controversias entre gobierno y gobernados del D. F., mismas que a continuación se estudiarán en forma breve y de acuerdo a su aparición cronológica.

3.1.1. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Su creación se remonta al decreto publicado en el D.O.F el 17 de marzo de 1971. que contiene su ley, y se caracteriza por ser la instancia para dirimir controversias enmarcadas en el ámbito administrativo; el mismo documento dispone en su art. 1º que dicho cuerpo colegiado es autónomo.

Este Tribunal se compone de una Sala Superior y tres Salas más, en el caso de la primera se integra con cinco magistrados y las otras tres con tres magistrados cada una a las cuales pueden sumarse dos más que se integrarían con tres magistrados supernumerarios, si así se requiere y lo dispone la Sala Superior, según se estipula en el art. 2 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (LTCA).

La LTCA, en su art. 21, dispone que este Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. (TCADF), a través de sus Salas, es competente para conocer: De los juicios en contra de los actos administrativos del DDF que se dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares; de los juicios en contra de resoluciones definitivas dictadas por el DDF en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause un agravio en materia fiscal; De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades del DDF a una petición ciudadana, siempre y cuando dicha respuesta no se haya efectuado en un término de 30 días naturales, o el que disponga la ley, después

FALLA DE ORIGEN

de interpuesta la petición; De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten; Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala; De los juicios que promueva la autoridad para nulificar resoluciones fiscales favorables a un particular y que lesionen la Hacienda Pública del D.F.

La misma LTCADF contiene el procedimiento a seguir para dirimir las controversias que se someten a su jurisdicción y cita como normas supletorias a las contenidas en el Código de Procedimientos Civiles para el D.F., así como a la extinta Ley de Hacienda del D.F., lo cual se debe entender como Código Financiero del D.F., y al Código Fiscal de la Federación en lo relativo a materia fiscal. Aquí cabe hacer la observación de que el proceso contiene todas las características que le son inherentes al quehacer cotidiano de cualquier Poder Judicial, sólo que está tan forzado en el ámbito del Poder Ejecutivo que este ejercicio miniaturista del Derecho le atribuye capacidad a la Sala Superior de ¡Dictar Jurisprudencia! y lo que más nos inquieta es que ella misma ¡Puede interrumpirla o modificarla por mayoría de votos! y si continuamos revisando, atenedos a la teoría de que ningún Poder es puro, pues hasta entendemos que aún cuando la LTCADF emana del Legislativo federal, las numerosas disposiciones administrativas que suelen afectar esta instancia terminan por "enriquecer" a la ley misma.

Tan forzada es la existencia del TCADF que las demandas las puede proporcionar el mismo Tribunal por medio de "machotes" que pueden ser llenados por su propio personal, aunque para enderezar el asunto la Presidencia de la Sala puede desechar la demanda, ordenar subsanarla o permitir que siga su curso en aquello que no sea oscuro o impreciso (arts. 51 y 53 LTCADF).

Para integrar este cuerpo colegiado se requiere ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos; tener

30 años para integrar la Sala Superior ó 25 en el caso de Sala; ser Licenciado en Derecho titulado; con práctica profesional, de 3 años para integrar Sala ó 5 para Sala Superior, en materia administrativa o fiscal; ser de notoria buena conducta; y, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito intencional, que le imponga más de un año de prisión (art. 4º LTCADF).

Es potestad del Presidente de la República, a propuesta del jefe del gobierno capitalino y con la aprobación de la ARDF, efectuar los nombramientos de magistrados que integran Sala o Sala Superior y de los supernumerarios que se necesiten. Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, pudiendo ser promovidos de supernumerarios a integrantes de Sala o Sala Superior, cabiendo la posibilidad de ser reelectos, equiparándose a sus colegas del TSJDF (art. 3º LTCADF), incluida la remuneración (art. 7º de la LTCADF) y la otorgación de la protesta de ley ante la ARDF (art.8 LTCADF); aunque estos funcionarios causan retiro a la edad de 65 años cumplidos o cuando padecen incapacidad física o mental para el desempeño de su cargo, mismo que esta sujeto a la Ley y Procedimiento constitucional que fija responsabilidad para los funcionarios federales (arts. 3º y 4º LTCADF).

El TCADF será presidido por quien, a su vez, presida la Sala Superior y durará un año en funciones con la posibilidad de ser reelecto cada año en la primera sesión anual (art. 5º y 6º), su falta temporal será suplida por otro magistrado de Sala Superior de acuerdo a la fecha de nombramiento o el orden alfabético en caso de haber dos o más en la misma situación cronológica (art. 9º).

Para el año fiscal 1995 se asignó como presupuesto al TCADF la cantidad de N\$15,279,700.00 que cubren percepciones de su personal adscrito y sus gastos administrativos, pues en cuestión de inmueble o bienes muebles estos son directamente atendidos por la administración central del gobierno capitalino, esto se puede

corroborar al acudir a sus instalaciones ubicadas en Arcos de Belén 13, Centro (arriba de la estación del metro, ruta 1, "Salto del Agua"), de hecho la partida presupuestal está sectorizada en el rubro "Administración Pública Central"; si se mencionan los anteriores datos no es para demostrar acuciosidad informativa o manifiesta investigación de campo, sino para cuestionar su supuesta autonomía, pues aunque su Presidente está facultado para formular anualmente su presupuesto de egresos, mismo que debe remitir al jefe del gobierno capitalino, en los hechos el sector Central hace la asignación y dispone el manejo de recursos aunque de por medio y por razones de forma deba existir un documento emanado del TCADF, que por otra parte es incapaz de proporcionar los datos estadísticos de sus actuaciones.

A esta instancia suelen acudir quienes tienen tiempo y paciencia para recurrir las multas de policía y tránsito, o bien, para aquellos que son capaces de saber conducirse en materia de derecho administrativo; por lo tanto, se puede concluir que pocos ciudadanos y varias personas morales son usuarios de esta instancia, siendo para la inmensa mayoría un canal desconocido para dirimir controversias entre la autoridad capitalina y la ciudadanía.

Es necesario hacer un acercamiento histórico a este órgano: allá en los lejanos tiempos del populismo vimos actuar como huracán a un prodigio de la palabra, pero pasado el temporal sólo se pudo observar un sistema que cambió para seguir igual; sobre la feroz represión del sexenio anterior se alzó uno nuevo que clamó por un acercamiento hacia las voces discordantes y a costa del erario federal creó a diestra y siniestra cuanto elefante blanco se requería para coptar con "chamba" a cuanta pluma lúcida acudió al llamado de "apertura" que lanzó el Lic. Echeverría y de todo ese vendaval aún sobreviven generosas iniciativas y otras no tanto, entre las cuales se tiene que colocar a un tribunal sui generis que, de entrada, norma su criterio con un formulario; de seguir así las cosas, no es de

FALLA DE ORIGEN

extrañar que en breve la currícula universitaria deba de incluir la materia de "Formatos I y II" o de plano esta máxima casa de estudios tendrá que ser pionera de la Licenciatura de Tramitología antes de que el CONALEP la convierta en carrera terminal.

3.1.2. PROCURADURIA SOCIAL.

Si los suecos hacia 1809 elevaron a la categoría constitucional a un defensor jurídico del pueblo en contra de los excesos de los funcionarios públicos (ombudsman)⁹¹, por qué en México, luego de largos años de simulación jurídica, no podría ser posible la creación de un órgano semejante, la respuesta es: porque en el país nada se crea, ni se destruye sin la aprobación del Ejecutivo Federal.

Después de las cuestionadas elecciones de 1988 el régimen salinista inició con una debilidad manifiesta que sólo podía ser contrarrestada por un Presidente vigoroso -como lo fue- y un hábil operador en el gobierno del D.F, función para la cual tuvo vocación natural el Jefe del DDF.

Como mandado a hacer, el puesto de Jefe del DDF le permitió al Lic. Camacho experimentar soluciones inmediatistas que más tarde habrían de ser práctica cotidiana del titular del ejecutivo federal, por ejemplo las "concertaciones": es en ese tenor cuando el 25 de enero de 1989 aparece publicado en el DOF un acuerdo (tomado por él dos días antes), por el que se crea la Procuraduría Social del DDF al frente de la cual se ubica, desde entonces, al Dr. Máximo N. Gamiz Parral y que por medio de una profusa campaña publicitaria en los medios de transporte público del gobierno capitalino se le empezó a identificar con el personaje de "Don Procoro", de esta forma el gobierno capitalino ya estaba encaminado en la senda de los censensos.

⁹¹ DDF. Procuraduría Social. México, COMISA, Sin fecha. p. 5.

FALLA DE ORIGEN

Parte de su difusión se centró en mostrar a una "grua" de la policía "arrastrando" un vehículo y el efecto inmediato fue que, hasta la fecha, casi el 60% de las quejas elevadas ante esta instancia son en contra de la SPP. Si se circula cerca de las oficinas centrales de la SPP (cerca de la glorieta de los Insurgentes) hay una correcta señalización de la ubicación de la Procuraduría (Colima 161, casi esquina con Orizaba en la colonia Roma)¹¹. Así que el grueso de la ciudadanía sabe que esta es una instancia para quejarse de la actuación de los célebres "gruyeros" y demás personal de la corporación.

Después del sismo de 1985 se emitió nuevo Reglamento de Construcciones en el D.F. y se tuvo por vez primera un Programa de Desarrollo Urbano que en forma cartográfica deslindó Usos de Suelo razón por la cual se complicó aún más la regularización de las construcciones civiles en el D.F.; así que el segundo rubro en donde hubo más quejas atendidas por la Procuraduría Social tenían que ver con la licencias de construcción, las constancias de uso de suelo, alineamiento y número oficial, las subdivisiones y fusiones de predios, etc.

Por último, el resto de los quejosos que acudieron a la Procuraduría lo hicieron por diversos actos u omisiones del gobierno capitalino que van desde la inobservancia de la Ley sobre el régimen de la propiedad en condominio de inmuebles para el D.F., hasta la negligencia en el bacheo, alumbrado público y otras que se tienen que atender a la buena disposición de los servidores públicos adscritos a esta instancia que pueden llegar a la amenaza directa a la autoridad si se deciden a "publicar las recomendaciones como medio de presión moral" (sic) para que el funcionario acate las sugerencias" (el subrayado es nuestro)¹².

¹¹ DDF. Procuraduría Social. Op., cit. 28 p.

¹² DDF. Procuraduría Social. Op., cit. p. 13

En la actualidad, la propia procuraduría reconoce como su jefe nato al jefe del gobierno del D.F., quien nombra al Procurador, que es la cabeza visible de esta instancia, este a su vez recibe el apoyo de dos subprocuradores, uno de concertación social y otro de quejas y recomendaciones, dieciséis comisionados delegacionales y comisionados especiales para casos específicos según dispone el art. 12 del Acuerdo de su creación (APS).

No hay ningún procedimiento formal para nombrar al Procurador, empero se le exige lo siguiente: Ser ciudadano mexicano por nacimiento; ser residente del D.F. con al menos dos años de antelación a su nombramiento; tener amplios conocimientos de administración pública; ser mayor de 30 años; y, gozar de reconocido prestigio y honorabilidad (art. 13 APS).

En los hechos, la Procuraduría viene a ser una gran oficina de recepción de quejas y sugerencias del DDF y por ello no es de extrañar la extrema diligencia de dicho órgano, la ausencia de formalismos para presentar las quejas o inconformidades (art. 5º APS) y el hecho de que su actuación concluye con recomendaciones o sugerencias hechas a las unidades administrativas involucradas o la canalización del problema a otras instancias; por tanto, no es inusual que quien acude ahí por vez primera, se entere de la existencia del TCADF o de la Comisión de Derechos Humanos del D.F., o viceversa, quienes acuden a estas dos últimas instancias se puedan ver remitidos a la Procuraduría Social.

La Procuraduría cuenta además con un Manual de Organización publicado el 17 de julio de 1989 en el DOF.

Por último, es digno de mencionar que el servicio es expedito en comparación con el tortuguismo que aqueja a otras oficinas del DDF, sus instalaciones son recientes y decorosas, su personal está bien capacitado, pero como su fuerza es de carácter "moral" suele

ser muy efectiva contra los abusos policiacos, interesante en materia de condominos y las más de las veces inoperante para uso de suelo, alineación, número oficial, licencias de construcción, fusión o subdivisión de predios. Su uso también es restringido a pesar de la amplia campaña de difusión que ha recibido, inclusive, cuando se acude a sus instalaciones se puede uno imaginar una colosal edificación, pero no, sólo se trata de un modesto inmueble y en eso nuestras precavidas autoridades no están erradas: hay muchas quejas, pero pocos quejosos efectivos.

3.1.3: COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el nombramiento del Dr. Jorge Carpizo como su primer titular marcó un hito en la Administración del Lic. Carlos Salinas; no sólo se trataba de la primera institución que realmente se asemejaba a un *ombudsman*, sino que, además, la encabezaba uno de los jurisconsultos más reputados del país, hombre polémico (habría que recordar su actuación como rector de la UNAM) y connotado crítico de la institución presidencial, que alentó no pocas ilusiones de revertir los vicios más arraigados en las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia; en pocas palabras, se reconocía la sistemática violación de los derechos humanos y al efecto se creaba un organismo comandado por la persona idónea.

Célebres se hicieron los enfrentamientos entre el anquilosado y corrupto mundo político y policiaco y la CNDH, dirimidos, las más de las veces, en presencia del Presidente Salinas al término de cada seis meses cuando el Dr. Carpizo rendía un informe y acusaba directamente a todos los estamentos del sistema como sistemáticos violadores -por acción u omisión-, de las más elementales garantías individuales. Lo curioso del caso es que el estado de Baja California fue el precursor de este tipo de comisiones y después,

rigurosamente tuteladas, fueron surgiendo otras en los distintos componentes de la Federación, siendo el Distrito Federal uno de los últimos en crear su propia comisión.

Cuando ya era un hecho que el D.F. habría de tener su propia Comisión encargada de velar por el respeto de los derechos humanos de sus habitantes, el gobierno capitalino maniobró para que el nombramiento de su primer titular recayera en un jurista reconocido, pero cercano al afecto gubernamental.

En el Congreso de la Unión se originó la legislación que creó a la Comisión de Derechos Humanos del D.F. (CDHDF), pero el proceso de elección de su titular y la toma de protesta la llevó a efecto la ARDF, en cuyo seno se escucharon los nombres de valiosas personas que tenían como denominador común la defensa previa y constante de los derechos humanos, que inclusive habían arriesgado su integridad física en el pasado por su denodada y comprometida actuación, pero que para la mayoría parlamentaria implicaban un alto riesgo para su estabilidad, fue así como se desecharon los nombres de Miguel Concha, Sergio Aguayo Quezada y Teresa Jardí, para preferir al Dr. Luis de la Barreda Solórzano, prestigiado académico del que no se recuerda actuaciones públicas que lo llevasen a confrontación alguna con el gobierno; tirios y troyanos aquilataron la enorme valía de este estudioso y sin oposición manifiesta se convirtió en el primer titular de la CDHDF.

El 22 de junio de 1993 apareció publicado en el DOF el decreto que contiene la Ley de la CDHDF (LCDHDF), la que en su art. 2º dispone que dicha Comisión es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano.

El art. 3º de la LCDHDF constriñe a la Comisión a conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo cargo o comisión en la administración pública del Distrito Federal o en los órganos de procuración o impartición de justicia local en el Distrito Federal.

Se supone que entre la Comisión y el quejoso queda un campo abierto y confiable cuando el mismo acuerdo censura cualquier interposición de la autoridad, fijando la responsabilidad jurídica correspondiente (art. 4º LCDHDF). Todo lo anterior y una campaña publicitaria adecuada, que incluye carteles y promocionales en los medios de comunicación masiva* han colocado a la Comisión en el cenit de las esperanzas de los habitantes del D.F. por acercarse a un Estado de Derecho que haga viable el desarrollo social del país.

En su integración la LCDHDF dispone que la CDHDF cuente con un Presidente, un consejo, visitadores y el personal necesario para el desarrollo de sus actividades (art. 7) y con el fin de hacer una realidad su autonomía, le confiere a su Presidente facultades de autoadministración de sus recursos y de dar lineamientos de trabajo interno y de actuación a la Comisión, sin más cortapisa que la de informar al Ejecutivo y Legislativo federal y local de su actuación en forma anualizada (art. 22).

El art. 8 de la LCDHDF exige como requisitos para ser Presidente de la CDHDF el ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener cuando menos 35 años de edad, poseer conocimientos generales en materia de derechos humanos así como del marco normativo vigente para el

* Es de destacar el atinado manejo de imagen que se promovió por medio de la popular revista de historietas "La Familia Burrón" de Gabriel Vargas, que en su número 863 correspondiente al 21 de abril de 1995 ilustra en 36 páginas (incluidas la portada, contraportada y forros) una historia muy reveladora de un ex-convicto, su proceso de reintegración social, el acoso de la policía y del hampa y su canalización hacia la CDHDF.

D.F. en dicha materia y gozar de buena reputación y reconocido prestigio por lo que no debe haber sido condenado por delito intencional o preterintencional que amerite más de un año de prisión, pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza o cualquiera que ponga en entredicho su buena fama la inhabilitación será inmedita; el art. 9 dispone que, el nombramiento lo hace el titular del Ejecutivo Federal y estará sujeto a la aprobación de las dos terceras partes de los miembros de la ARDF, su duración en el cargo es de cuatro años pudiendo reelegirse sólo para otro periodo igual (art. 10).

En el Capítulo V de la LCDHDF se precisa el procedimiento a seguir ante la CDHDF, que sin lugar a dudas contiene notables avances respecto a cualquier normatividad afín: admite la denuncia del quejoso, su representante o de cualquier organización que sepa de una violación a los derechos humanos, con lo que por primera vez se reconoce la existencia jurídica de las organizaciones no gubernamentales (art. 27); aunque marca como límite un año para interponer una queja por una presunta violación de garantías, deja sin prescripción aquellos de lesa humanidad (art. 28); admite la presentación de la queja en cualquier tiempo (art. 29) y por cualquier medio, estipulando solamente la ratificación a los cinco días de interpuesta si se hizo en forma electrónica (art. 30); otorga facilidades para admitir la queja o canalizarla en forma adecuada ante las instancias competentes (arts. 31 a 39); puede intentar la conciliación (art. 40) o de plano se avoca a investigar el caso (art. 41); admite todo tipo de pruebas, las sistematiza y desahoga para que sustenten jurídicamente las ulteriores recomendaciones o acuerdos que emita (arts. 42 a 44).

Cuando finalmente la Comisión concluye que no le asiste la razón al quejoso, emite un acuerdo de no responsabilidad a favor de la autoridad (art. 45), pero si se aprecia violación de derechos humanos remite una recomendación al responsable, el cual tendrá

hasta 15 días hábiles para aceptarla y diez más para informar si ya la ha cumplido (art. 48); no obstante, -si una recomendación no se acata porque la misma ley lo prevee-, la Institución, el funcionario o servidor público corre el riesgo de la estigmatización, que suele traer aparejada una cauda de repercusiones políticas, por lo que en este caso si es válido hablar de una condena moral porque en forma abierta y sustentada se demuestra el desafecto por la norma. De lo anterior se desprende el hecho irrefutable de que el titular de la CDHDF debe contar con tal cúmulo de prendas personales y un compromiso social claro y sustentado, que eclipsen cualquier argucia legaloide o gangsteril que suelen usar algunos funcionarios locales, de alto o bajo nivel, para justificar sus tropelias.

Por todo lo anterior, más que consignar en este trabajo los pormenores del Reglamento Interno de la CDHDF (cuestión meramente burocrática) conviene precisar que si la ley norma su actuación, a la Comisión le bastará observarla en forma escrupulosa; de vez en cuando se someterán a su consideración asuntos sustancialmente controvertidos, pero su deber es aceptar el reto y actuar en consecuencia, sin miramientos hacia la carrera política de nadie, pues por encima de los intereses de grupo se encuentra el desarrollo de un número considerable de mexicanos. Por ello nos extraña la conducta de la CDHDF respecto al caso de la "quiebra" de Ruta 100, pues no sólo fue desacertado pedir pruebas al gobierno capitalino de la legalidad de su conducta si de antemano el proceso tuvo tintes políticos y yerros legales obvios, con ello sólo se buscó hacer tiempo, se simuló atención a una queja y lo peor es que hasta la fecha no hay un pronunciamiento claro respecto a este caso".

Flaco favor se hace cuando sólo se atiende un universo de violaciones particulares de los derechos humanos, luego se consigna en un minucioso informe donde se exhibe a los encargados de velar

" Olayo, Ricardo y Enciso, Angelica. "Pide la CDHDF pruebas de que se actuó legalmente en el caso de Ruta 100". La Jornada, México, 14 de abril de 1995: 3: 1ª a 4ª Col.

por la seguridad pública o la desacertada actuación de la justicia de barandilla o de los integrantes del TSJDF y nada se hace para detener la ignorancia jurídica de un tecnócrata colocado al frente del gobierno de esta urbe.

Si al jefe del gobierno capitalino le tiene sin pendiente el uso de la policía para cuidar bancos o cubrirse de gloria en las redadas, al Presidente de la CDHDF le cabe la responsabilidad de acotar esas desviaciones, pues la misma ley lo obliga no sólo a remitir recomendaciones sino a hacer un estudio minucioso de todas aquellas actitudes gubernamentales que violenten las más elementales garantías individuales y, acto seguido, pronunciarse en contra de ello aunque el responsable se llame Oscar Espinosa.

Una CDHDF rigurosamente vigilada y sistemáticamente, compelida a no tocar a políticos encumbrados corre el riesgo del desprestigio, y una sociedad que constantemente es burlada no da buen augurio para quien osa servirla; de las buenas intenciones se debe de pasar a las buenas formas de actuación, no se necesita el enfrentamiento permanente, -aunque las condiciones lo impongan-, sino la acuciosa y honesta actuación; sustentar, razonar, persuadir y si es necesario denunciar son mejores herramientas que alzar la voz en general y esconder la faz en lo particular. Por eso hubiera sido preferible que en lugar de ser consejero, D. Miguel Concha encabezara a la incipiente institución.

Dice el refrán que más vale prevenir que remediar, por lo mismo la CDHDF debiera iniciar un contacto más efectivo con el sistema educativo; una sociedad medianamente escolarizada es susceptible de manipular, una adecuadamente educada es capaz de preservar sus derechos en aras de su legítimo desarrollo. Las garantías individuales han estado latentes en el cuerpo constitucional, pero quien debiera velar por ellas ha hecho caso omiso, de ahí la proliferación de organismos no gubernamentales y

FALLA DE ORIGEN

el lento desarrollo de las Comisiones de Derechos Humanos ante los apremios sociales para garantizar una convivencia más armónica. Por lo mismo, no es de extrañar la indignación que produce una conducta errática de la novísima institución, pues la impunidad genera atrocidades y ojalá aún estemos en tiempo y forma para impedir las.

Por último, el actual consejo de la CDHDF está constituido por diez personalidades, con cargos honoríficos, que van desde la cuestionada Dra. Olga Islas hasta los conocidos activistas Amalia García y Carlos Monsiváis, cuenta con una Secretaria Técnica y dos Visitadurías, además de un presupuesto anual para 1995 por un monto de N\$40,000,000.00 y un inmueble decoroso y bien ubicado en Avenida Chapultepec 49, Centro, en donde la atención es rápida y eficiente.

3.2. PROPUESTAS JURIDICAS PARA DEMOCRATIZAR EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

El fárrago que suele caracterizar al sistema jurídico mexicano no puede normar ningún criterio jurídico sólido, ni la pasiva actitud ciudadana ante una problemática tan basta como la que afronta el D.F., es idónea para encararla.

Toda vez que más que un pronunciamiento político, este trabajo debe conducirse por los cauces del Derecho, de entrada hay que pronunciarse por la precisión normativa. Si el propósito es hacer corresponsable a la ciudadanía en la solución de los problemas que encara el D.F., lo menos que se puede hacer es ofertarle un conjunto de mecanismos que hagan más ágil y segura su relación con la autoridad.

En segundo término, la capital debe dejar de ser una ficción tomada de modelos ajenos; el D.F., debe dar paso a un Estado de la

FALLA DE ORIGEN

Federación y devolver a sus habitantes la facultad de darse el gobierno que crean más adecuado por medio de elecciones efectivas, sin que ello implique un traslado de la capital federal o la convivencia convulsiva entre distintos niveles de autoridad en un mismo sitio, basta mirar lo mejor del pasado histórico de esta gran nación y encarar con lucidez el futuro, tarea que no es exclusiva de la dirigencia.

Los tiempos que corren no son gratos y por ello es imprescindible dar seguridad a los habitantes del D.F.; una reforma cosmética de los aparatos de seguridad pública o de las instancias que imparten justicia sólo posponen y ahondan las actitudes insanas al seno de la sociedad capitalina y esto es un excelente caldo de cultivo para la violencia generalizada que no reconoce taxativa alguna.

Por último, ni duda cabe que la sociedad clama por mayores espacios de actuación a través de sus organizaciones sociales y políticas que son vanguardia de esos deseos que subyacen en todo ciudadano, aunque éste mire en forma hosca a la política, pues en definitiva el capitalino, como cualquier ser humano, es un *zoon politikon* porque desde la casa, hasta el más amplio espacio de convivencia social, manifiesta un parecer y toma una posición, por lo que regular y canalizar esa natural inquietud es una de los propósitos más nobles del Derecho.

3.2.1. NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA.

Al hacer un análisis del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. se encontró un diamante jurídico: la posibilidad de recurrir a esa instancia para que una petición no duerma el sueño de los justos. En efecto, el hecho mismo de marcar un plazo para que la Autoridad conteste una petición debiera ser un hecho inherente a un régimen republicano, pero una cantidad

FALLA DE ORIGEN

considerable de las normas administrativas carecen del razgo de temporalidad para dar respuesta.

Si al lenguaje para iniciados y sus correspondientes vericuetos burocráticos se suma la intemporalidad obtendremos, después de la mezcla adecuada, una característica oficina gubernamental, hecho que a su vez da origen a más burocracia: ventanillas o instancias de quejas, sugerencias y rezagos.

Si para los chinos de hace más de tres milenios la burocracia era un cuerpo auxiliar y eficiente del gobernante, para los capitalinos es la antesala a un mundo kafkiano. La ciudadanía no alcanza a explicarse tantos y tan ingeniosos modos para perder el tiempo, ni para justificar el mal empleo de otros. No obstante hay varios caminos para llenar la enorme brecha que ha zanjado la burocracia entre gobernantes y gobernados.

Para empezar, los legisladores y las autoridades emitentes deben manejar un castellano accesible, común y preciso a contracorriente de la tecnoburocracia que es capaz de hablar en términos tales como eficientar, accesar, conflictuar, etc., acto seguido deben de comprender que entre más rebuscado sea un trámite, por muy buenas intenciones que se tengan para hacerlo más seguro, termina por convertirse en una fuente generosa de corrupción.

Si Justiniano es hasta la fecha recordado, según se les explica a los estudiantes de Derecho, porque hizo un compendio de las normas jurídicas romanas, el México contemporáneo, y en particular el D.F., merecen un esfuerzo semejante; del vasto caudal de leyes que históricamente le han endilgado los gobernantes a sus representados seguramente existirán, por ahí, ideas sencillas y concretas para ir encarando la problemática urbana.

El cuerpo legislativo local merece más recursos humanos, competentes y calificados, para asesorarlo en las más disímolas materias, así como un mayor tiempo para reflexionar en torno al torrente de iniciativas del ejecutivo que los compele a decidir sin reparar en los efectos que trae consigo un ordenamiento jurídico; tal parece que sexenio tras sexenio, la clase gobernante se disputa el honor de quien fue más reformista y al legislador sólo se le reconocen la abyecta calidad de "levanta dedos" para aprobar los más curiosos despropósitos: mientras se escamotea el presupuesto para la educación, se hace filigrana verbal para sancionar a quien vista en forma contraproducente o use un lenguaje obsceno, es decir, se atacan los efectos y pocas veces las causas. La tarea legislativa es de enorme trascendencia y por esto es impostergable que los ordenamientos jurídicos emanen principalmente de los legisladores y no de las oficinas administrativas.

Sin una verdadera visión de estadistas, sin un cabal entendimiento de la división de poderes y sin un respeto por el tiempo de los ciudadanos se continuarán perpetrando verdaderos atentados jurídicos en contra de los intereses sociales.

Todo ordenamiento jurídico en donde se regule un procedimiento o trámite administrativo deberá contener claridad, precisión, lenguaje común, tiempo de resolución, mecanismos para subsanar posibles yerros en su presentación, autoridades involucradas, motivo y fundamento para contestar en cualquier sentido e instancias superiores en caso de negativa, así como mecanismos de supervisión de estos trámites.

Para poder hacer realidad la simplificación administrativa es imprescindible capacitar mejor a la burocracia, elevar sustancialmente sus emolumentos y sus condiciones de trabajo, establecer canales más expeditos para recibir quejas y evaluar el desempeño de los servidores públicos.

También es conveniente que, con los actuales recursos humanos que engrosan inúltimente las oficinas de gobierno, se puedan crear puestos para personal que, en forma exclusiva, se dedique al llenado de formularios administrativos, pues es una realidad el hecho de que aunque éstos sean claros y sencillos, -por los bajos niveles educativos-, el grueso de la ciudadanía sea incapaz de llenarlos en forma adecuada.

No es correcto hacer cobros exagerados o sin precisión, o bien, homogéneos; si una multa, por ejemplo, está marcada del uno al diez por ciento de un avalúo bancario (construcción sin licencia) y más adelante, en forma nebulosa, se dice que para su imposición se deben observar las condiciones socioeconómicas del infractor, sin especificar quien o quienes y bajo que circunstancias se da la calificación de dichas condiciones, el inspector y sus superiores, mediante la correspondiente gratificación, pueden cobrar la cantidad más baja, pero si luego -que es un decir- de seis años, la Delegación impone un cobro del diez por ciento parejo, sin miramiento alguno y a punto de fenecer el sexenio, el inspector, el revisor y su jefe se coluden e inventan un número de recibo oficial y el infractor estará de acuerdo, ya que cualquier ciudadano en edad de infringir reglamentos sabe que el simple avalúo bancario tiene un costo considerable (del uno al dos punto cinco el millar) y por eso preferirá una simple "mordida" aunque a la larga puedan ser inválidados sus documentos "regularizados".

Si se trata de cobros, el gobierno capitalino debe perseverar en una sana costumbre que ha instaurado la Tesorería, en lugar de intentar hacer cobros impagables debe optar por confiar en la palabra del contribuyente y después obligarlo a ingresar su dinero por caja, vía impuestos, empero si se trata de multas, aprovechamientos, tarifas, etc., debe observar si es costearable cobrar, pues resulta que algunas ocasiones cuesta más cobrar que lo que se recibe y por ello no es descabellado mejor omitir el cobro.

Pero si el ciudadano contribuye, también sería de elemental justicia que recibiera algo valioso por su gesto, con lo cual se mejoraría la imagen del gobierno: hay bastantes predios que en conjunto, y ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, son una sola propiedad a nombre de una persona que ya es difunto desde hace bastante tiempo o que, simplemente, ya perdió el dominio de su propiedad, no obstante lo anterior, si alguno de estos posesionarios intenta la prescripción positiva, e inclusive, obtiene sentencia a su favor, el gobierno capitalino a través de reordenación urbana se niega a tramitar la subdivisión porque normativamente es un sólo predio y sería necesario comprobar que todos los posesionarios han acreditado su derecho de prescripción, como no hay subdivisión, el Registro Público de la Propiedad no puede inscribir dicho predio a nombre del ex-posesionario y sin embargo, puntual y religiosamente, ¡le llega y paga su boleta del predial!

Así como se proporcionan formularios, -a veces son copias fotostáticas ilegibles-, se deben entregar folletos explicativos.

Sin "Don Prócoro" (simpático personaje que es emblema de la Procuraduría Social) o el vagabundo vejado (aviso usado por la CDHDF) rindieron resultados aceptables, entonces se deben realizar, por parte de la Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V. (COMISA) y la Dirección General Jurídica del D.F., los trabajos necesarios para imprimir y difundir información sobre los trámites más usuales que realizan los capitalinos, desplegar carteles de generoso tamaño, a un lado de las ventanillas de trámites, reproduciendo el formato a llenar y proporcionando un teléfono o la ubicación de alguna instancia cuando la resolución sea desfavorable.

Cáncer de este tiempo, la corrupción sólo es combatible si se quiere y por lo mismo hay que comenzar por prevenirla; por eso nunca será vano el esfuerzo presupuestal para elevar la calidad y

cobertura del sistema educativo, pues este puede generar un cambio de conducta al inculcar valores; sin embargo, nuestra sociedad está permeada por este fenómeno debido a carencias formativas ancestrales y profundas. Si el régimen colonial apostó al alcoholismo generalizado para controlar a los recién sometidos, el actual sistema le apuesta a la baja escolaridad para tener estable al país, sólo que los tiempos de globalización y la naturaleza misma del ser humano impiden sociedades quietas. A veces son tan velados e impresionantes los intereses económicos en juego, que el ciudadano común no atina a decifrar el laberinto de la corrupción, pues su expresión más depurada, es decir el soborno es "...la variante de una de las técnicas fundamentales de la política: otorgar indulgencias reales o prometidas, para obtener cierta conducta deseable"⁴⁴, lo escandaloso no es que el servidor público autorice, sino que el resto de los ciudadanos sean atendidos después de ser asaltados.

Por último, a veces conviene poner la iglesia en manos de Lutero, por lo que es apremiante que la oposición política al sistema encabece, con facultades reales, las instancias que han sido creadas para enderezar la tortuosa, cuando no corrupta, conducta de los servidores públicos, normando su criterio y actuación en la vocación de servicio, -que juran-, les caracterizaría en caso de poder servir al pueblo. Para nuestra fortuna, cada día son más los funcionarios de origen opositor que ocupan áreas administrativas delicadas y con ancestrales vicios, aunque sus nombramientos tengan un ligero tinte de guiño político.

3.2.2. FACULTADES LEGISLATIVAS.

Si se atiende a la prescripción constitucional de que la forma de gobierno que se han dado los mexicanos tiene, entre otras características, la de una República, la realidad desvirtua esta máxima jurídica.

⁴⁴ Reisman, W. M. *¿Remedios contra la corrupción?* México, Fondo de Cultura Económica, 1984. p. 277.

En México parece sólo existir un poder real: el del Presidente de la República, con todo y que el actual no lo desea, la terrible paradoja es que para hacer más creíble al sistema es necesaria e importante la actuación decidida del Primer Mandatario.

El peso político del Ejecutivo en México nos lo indica un acucioso autor: "De acuerdo con el artículo 71 constitucional, el presidente de la república tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, y en la realidad es él quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley".

Del concepto anterior se infiere lo siguiente: La división de poderes, máxima republicana, es un hecho político con rango de ley, más sin embargo, el pasado histórico nacional y el angustiante presente robustecen la tendencia del sistema por privilegiar al ejecutivo; no es ocioso remarcar esta tendencia, en virtud de que se hace necesario advertir que la rigidez legislativa es teórica e insuficiente, para comprobarlo, basta comparar el texto original de nuestra constitución vigente y el actual, para advertir una cantidad respetable de modificaciones sexenales -a veces diametralmente opuestas al espíritu del congreso constituyente de 1917- que aparecen a manera de parches caprichosos en dicho texto.

Esta insana prevalencia de la voluntad del ejecutivo permea en todo el país y es particularmente manifiesta en la capital de la República. Por décadas los habitantes del Distrito Federal no tuvieron gobernantes formalmente electos por ellos mismos y hoy que se cuenta con asambleístas no se tiene un poder legislativo propiamente dicho.

Acotada en sus facultades, por mandato constitucional, la actual ARDF casi es un Congreso local. Además, algunos de sus integrantes consideran más su futuro político que las necesidades de

⁴¹ Carpizo, Jorge. Op. cit., p. 83 y 84.

sus representados y obran en consecuencia, apoyando hasta la ignominia cuanta ocurrencia les manda el ejecutivo local.

La oposición sólo mira impotente como la mayoría de sus propuestas se desechan al no contar con el visto bueno del gran legislador, el que verdaderamente cuenta, el ejecutivo.

Por todo lo anterior es lamentable que la composición de la ARDF y sus facultades acotadas no estén a la altura de las expectativas ciudadanas.

No bastará con otorgarle a la ARDF la totalidad de las atribuciones que legítimamente le corresponden, sin más cortapisa jurídica, que su propia responsabilidad; cuando este cambio se produzca, lo cual ya es impostergable, se estará a la espera de ver que, dicho órgano, reclame su funcionalidad en base a su independencia de criterio.

Se propone, en principio, que en el D.F., exista un cuerpo colegiado con absolutas atribuciones legislativas; un Congreso con presupuesto propio que no dependa formalmente de una requisición, sino de uno que se base en sus necesidades reales, exigiendo para cada legislador al menos un cuerpo de diez o quince asesores en diversas materias, con estudios corroborables y sometidos a concursos de oposición para su ingreso al servicio, sin necesidad de crear plazas pues basta y sobra la transferencia de recursos ociosos de las oficinas del ejecutivo local.

Resulta relevante que los legisladores locales cubran un perfil tal que sea inequívoca su vocación de servicio y no sólo sus aptitudes para sobrevivir en la vorágine política; sería recomendable que los propios partidos políticos respetasen el concepto de carrera partidista y el fogueo necesario para que sus cuadros nuevos, en calidad de asesores, puedan escalar peldaños que les permita legislar

con conocimiento de causa, lo cual también permitiría su constante renovación y no el anquilosamiento que ya se observa en muchos de ellos, cuestión fácil de demostrar porque su oferta política sólo incluye algunos nombres muy vistos para los puestos de elección popular, a pesar de presumir de un gran número de militantes o simpatizantes.

Es trascendente que el órgano de vigilancia creado en el seno de la ARDF funcione en forma colegiada y sin detenerse ante nada, ni ante nadie, que desvirtue la acción del gobierno local; por ello la Contaduría Mayor está obligada a depurar sus mecanismos de control del ejercicio del gasto presupuestal y a publicar todas aquellas anomalías que, detectadas y no corregidas, demeritan la imagen del gobierno, con el fin de ganarse la confianza ciudadana al dar certidumbre de que lo que en forma penosa se capta no se dilapida y, menos aún, sirve para el enriquecimiento ilícito. Con ello se propone la desaparición del mecanismo que da vida a los Consejos Ciudadanos, pues al querer ser intermediarios o gestores de los órganos de representación vecinal, sin un carácter partidista, han caído en la indefinición: hasta la fecha no se les puede caracterizar como honorarios o por honorarios.

Si bien es cierto que el Consejo Consultivo es una entelequia, su sustituto gravitará sobre las finanzas locales y en muchos casos duplica las funciones que le son atribuibles a los asambleístas, a los órganos de representación vecinal y a los diversos órganos de fiscalización con los que ya se cuenta.

Simular ya no debe ser posible; basta y sobra con un Poder Legislativo local con facultades plenas e instancias de verificación y atención a las quejas ciudadanas para que la obra de gobierno no se desvíe; el resto, la educación y la evolución cronológica y social lo harán posible hasta que la tarea de gobernar se torne en cogobierno.

3.2.3. PROCURACION E IMPARTICION DE JUSTICIA.

Nada lastima más a los mexicanos que ser o poder ser víctimas del aparato de procuración e impartición de justicia permeados por la corrupción y la ineficiencia. Por eso su reforma no admite más dilación. Los cambios tiene que ser imaginativos y basados en el largo peregrinar de juristas reconocidos.

Para el caso específico del D.F., es necesario que el Procurador sea propuesto por los Colegios de abogados capitalinos ante la comisión correspondiente de la ARDF, la cual someta a consideración del pleno el nombramiento y hacerlo válido si recibe la aprobación de una mayoría calificada, por ejemplo las dos terceras partes de sus integrantes.

La reciente salida del Magistrado Saturnino Agüero¹⁰⁰ ha alentado una renovación del TSJDF hasta hace poco impensable; los mecanismos actuales de integración y promoción de la judicatura son correctos y sólo bastaría que se aplique en forma irrestricta y contundente la ley, en este aspecto sería recomendable que los nombramientos sometidos a consideración de la ARDF sean ratificados por mayoría calificada, de dos tercios de sus integrantes.

Los cuerpos policíacos deben ser vistos no como semilleros de corrupción e inseguridad pública, sino como auxiliares de la autoridad. Dos soluciones viables requiere la policía preventiva y la judicial: mejores remuneraciones y profesionalización; empero, ambas alternativas requieren de voluntad política.

Lo que hace posible un orden armónico en la sociedad es el respeto por las normas jurídicas y éstas adquieren valía cuando los ciudadanos las aquilatan y las observan por voluntad propia, pero

¹⁰⁰ Olayo, Ricardo y Urrutia, Alonso. "Se acabaron las votaciones unánimes, ¡qué bueno!". La Jornada, México, 15 de julio de 1995: 37: 1ª a 4ª Col.

cuando algunos no están dispuestos a respetarlas es cuando se manifiesta su carácter coercitivo; esta última faceta del derecho es la más desagradable y generalmente se asocia con la fuerza pública, comenzando por la policía y terminando con el ejército, por este gradualismo a nadie conviene hacer piedra de toque la depuración de los cuerpos policiacos y menos, la militarización de los conflictos, sin reconocer que mucho ayudaría a la seguridad pública el dar un nivel decoroso de vida al policía y una constante actualización en los métodos de combate al delito; pero si sus mismos mandos los orillan al cohecho y al maltrato del ciudadano y su orgullo por pertenecer a este cuerpo es inexistente, por eso no debe de extrañar la simbiosis que existe entre delincuencia y policía.

También el nombramiento de los mandos policiacos debiera ser objeto de ratificación por mayoría calificada en la ARDF, en tanto que al ejecutivo local le correspondería concentrar esfuerzos a fin de fijar buenas remuneraciones y una constante actualización por medio de las actuales academias, pero con cursos mejor realizados.

Un registro confiable y público, en los casos que así lo marque la ley, de los policías de todo el país ayudaría a depurar los cuerpos policiacos.

Pero el combate a la impunidad depende sobre todo de la atención al clamor popular, pues cuando éste se hace manifiesto es más sencillo combatir a los delincuentes; darle largas, o peor aún "carpetazo" a los asuntos por razones políticas o corruptas no hacen sino agrandar la desconfianza ciudadana en sus Instituciones y en sus gobernantes, y ese costo político es el que verdaderamente cuenta.

3.2.4. CORRESPONSABILIDAD CIUDADANA.

Todas las anteriores sugerencias y lo que antes se ha consignado conducen al punto más difícil de abordar; para expresarlo con sencillez, se trata de volver a los orígenes.

Si esta ciudad la fundó un grupo, la ensanchó una sociedad y pudo ser un lugar habitable, justo es que todos contribuyan a su recuperación. Mirar hacia Washington, Buenos Aires o Brasilia es perseverar en un mal endémico de los países poco desarrollados, pues cuando se depende de las ideas y se padece amnesia ante las propias, se condena a todo un país al atraso.

En mármol, a la entrada del Museo de Antropología de la Ciudad de México, hay un pensamiento aún válido: "Mexicano, contéplate en el espejo de esta grandeza..."

Lo mismo se acumulan buenas y malas experiencias, a querer o no esta nación es un producto histórico - no único, pero si distinto-, bien vale la pena hacer memoria.

Algunos de los más angustiantes problemas se van a resolver en diferentes tiempos, otros a lo mejor parecen irresolubles hoy, pero se requiere de una gran imaginación para encararlos.

Al estar en situaciones límite, al frente de instituciones educativas que viven en la penuria y el desgano, la experiencia ha demostrado que el involucramiento conciente de los afectados ayuda en la solución de sus problemas.

La actual clase política tenderá a su recomposición porque como hongos ya pululan los denominados organismos no gubernamentales; los políticos se ven cada día más compelidos a ajustarse a las normas porque la ciudadanía está agraviada y ya se

tenso demasiado la liga de su paciencia. Quizás lo que hoy es gobernable, mañana ya no lo sea y por ese camino se alcance a ver una solución.

Una ciudad como el Distrito Federal tiene capacidad para sobrevivir a pesar de todo, a pesar de su gobierno y a pesar de sus dirigentes. Bastará hacer participar a la gente por cauces legales o la gente va actuar sin permiso, todo es cuestión de tiempo y de conciencia; cuando el aire mate o el agua no alcance para todos, esto que hoy es una suposición, se hará realidad y el cambio será tan drástico que se habrá quedado corta toda imaginación, en el futuro se vaticina un cambio ordenado, pero también forzado y cuando esto suceda es de esperarse que el Derecho conduzca por el camino adecuado. Hoy, las esperanzas ciudadanas penden del hilo educativo.

Educar para el futuro ha sido la inversión más raquítica del sistema; pero todo se revierte, la pérdida de valores, entre los cuales destaca la observancia de un Estado de Derecho, tienen en un vilo al sistema. Se debe apostar todo a la base educativa y a las necesidades impostergables para la sobrevivencia del grupo de humanos que hoy habitan el D.F.

Educación habrá de significar armonía y coparticipación, pero si el sistema se refugia en la inercia, la sociedad denotará hartazgo y su impotencia se puede convertir en un torrente que arrase con todo, lo bueno y lo malo.

Ya se tocó fondo, habría que advertir que más que proféticas, estas últimas líneas se quieren asumir como un ejercicio de lógica, o ¿acaso hay recursos que alcancen a sostener toda esta simulación?

CONCLUSIONES

1ª. La Ciudad de México es la culminación del esfuerzo colectivo de un pueblo errante, bajo una conducción apropiada y en un espacio físico inusual para su poblamiento.

2ª. La conducción jurídico-política de la antigua Tenochtitlán, basada en el derecho consuetudinario y la participación comprometida de sus moradores, permitió dos siglos de constante engrandecimiento material y humano de nuestra actual ciudad capital.

3ª. La irrupción violenta de la cultura europea en 1525 acabó de tajo con una forma idónea de construir, gobernar y vivir en una ciudad lacustre.

4ª. La conquista y colonización europea substituyó al derecho consuetudinario y operante de los aztecas, por uno formal e ineficaz de la corona española.

5ª. La época de la Colonia significó, por lo regular, para la Ciudad de México, en particular, -y para el país en lo general-, una profusa, difusa y confusa legislación, un aparato burocrático ineficiente, abusivo, corrupto y excesivo, así como, una ciudadanía apática obligada a "callar y obedecer", que son el origen del caos que hoy padecemos.

6ª. La decisión de crear una capital federal como una ficción jurídica, asentada en la antigua Ciudad de México, tuvo su origen en el modelo adoptado por los norteamericanos y en la testarudez de un grupo de líderes políticos que con más retórica que sentido de la realidad optaron por hacer perene lo que hoy es una macrópolis en permanente conflicto con su entorno natural.

7ª. Desde 1821 hasta 1928 la Ciudad de México se convirtió en la meta política y militar de cualquier gobierno de facto; en asiento de todos los gobiernos arropados bajo el manto de las normas jurídicas que elegían las dirigencias políticas triunfantes propias o ajenas; y, en un campo de experimentación de las más disímolas ideas, sin más participación ciudadana que la que formalmente mandaba la ley.

8ª. La existencia de un gobierno propio de la Ciudad de México significó un sinnúmero de enfrentamientos abiertos o soterrados entre éste y el gobierno federal, a los cuales eran ajenos sus habitantes, pero cuyos efectos incidían directamente en sus vidas cotidianas.

9ª. Desde 1928, la facción gobernante canceló la formalidad jurídica que permitía una participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal y de plano optó por un control absoluto de la cuestión político-administrativa de la capital federal, a partir del razonamiento lógico de que, quien manda en la Ciudad de México, tiene el control del país.

10ª. Desde 1929, el Distrito Federal es gobernado en forma vertical y antidemocrática, en abierta contradicción con el postulado constitucional que caracteriza a nuestro país como una República.

11ª. Para el Distrito Federal existe un extenso e inoperante marco jurídico, además de un aparato burocrático en constante crecimiento, afectado por la incompetencia administrativa y la corrupción, que restringe la actividad ciudadana al pago de sus obligaciones fiscales y frena cualquier expectativa de crecimiento material armónico o de bienestar social para la Ciudad de México.

12ª. La Ciudad de México, fundada en 1325, es en la actualidad un espacio físico densamente poblado y carente de una participación política formal y real de la ciudadanía en su gobierno.

13ª. La Ciudad de México, como asiento geográfico del Distrito Federal, ha excedido su capacidad natural para albergar a su actual población por lo que urge un nuevo modelo jurídico para su conducción política.

14ª. Las más recientes reformas en el gobierno del Distrito Federal tienden hacia una gradual participación ciudadana, rigurosamente vigilada por el ejecutivo federal, cuando ya es manifiesta la inoperancia de un sistema jurídico-político ampliamente rebasado por la actividad cívica desde 1985.

15ª. La Asamblea de Representantes debe ser un poder legislativo pleno para el Distrito Federal, además de funcionar como un foro de debate de todas las inquietudes ciudadanas expresadas a través de los partidos políticos, de las organizaciones ciudadanas, de los organismos no gubernamentales y de los habitantes del Distrito Federal.

16ª. Es inapropiada la existencia de los Consejos Ciudadanos porque gravitan sobre el presupuesto administrativo, no son apartidistas, dan origen a un nuevo ordenamiento legal y es innecesaria su mediación entre el gobierno y los órganos de representación vecinal ya existentes, además de duplicar funciones con otras instancias de control presupuestal del gobierno capitalino.

17ª. Los representantes vecinales y las asociaciones de residentes deben contar con facultades más amplias de gestoría y de participación cívica para la solución de la problemática urbana de la Ciudad de México.

18ª. La participación ciudadana real se fomenta a partir de una mejor educación, así como de una incidencia directa de sus propuestas para la solución de una problemática concreta, construyendo a la autoridad a ser garante de la puesta en práctica de sus proyectos, descartando, por tanto, la inveterada costumbre de una actuación paternalista del gobierno.

19ª. La impartición de justicia por parte del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal depende únicamente de la actuación de sus integrantes, de su convicción de crear un auténtico Estado de Derecho, lo cual dará certidumbre a la ciudadanía para someter sus diferendos al criterio imparcial y honesto del que por mandato de ley tiene asignada la función de juzgar.

20ª. El poder ejecutivo del Distrito Federal debe ser electo, toda vez que en una república democrática el poder dimana del pueblo; esto implica la elección por voto directo, universal y secreto del titular del Gobierno Central y de los Delegados Políticos.

21ª. Las relaciones entre las autoridades locales y federales deben regirse en los mismos términos jurídicos en que se relacionan la Federación y los Estados, atendiendo, desde luego a la peculiaridad de la coexistencia en un mismo territorio de ambos poderes y la experiencia histórica de tal convivencia.

22ª. El ejercicio del poder público en la Ciudad de México se ha de regir por el respeto, colaboración y contrapeso en la toma de decisiones y en la actuación de los tres poderes que deben existir para el Distrito Federal.

23ª. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Procuraduría Social deben desaparecer y sus facultades deben ser otorgadas al Tribunal Superior de Justicia y a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes, respectivamente.

24ª. En tanto no exista un auténtico Estado de Derecho, es imprescindible la existencia de una Comisión de Derechos Humanos realmente autónoma y comprometida con la eficaz procuración e impartición de justicia en el Distrito Federal.

25ª. La enorme cantidad de problemas que agobian al Distrito Federal deben ser encarados con un criterio metropolitano y una adecuada estimulación para la participación ciudadana a través de la consulta pública, la iniciativa popular y el referendun.

26ª. El respeto y la correcta regulación de la actividad del capital privado pueden fomentar el bienestar colectivo, pero el gobierno no debe sólo administrar, también esta obligado a participar como agente económico pues no todas las actividades públicas son negocio redituable, las hay también que tienen un profundo contenido social.

27ª. Toda acción de gobierno sustentada en la honradez es tan buena como la mejor participación del capital privado en la solución de la problemática que aqueja a la Ciudad de México, no obstante debe estimularse la participación individual en las más disímolas actividades con el fin de estimular el crecimiento económico y de esta forma desechar la cultura estatista y el mito absurdo del bienestar sustentado en el subsidio.

28ª. La desregulación medida y la simplificación administrativa real se debe demostrar con folletos explicativos, claros y concisos de cualquier trámite administrativo, con formatos mejor diseñados, con el establecimiento de un tiempo corto y prudente para que la autoridad responda a una petición so pena de favorecer al ciudadano con su silencio y con la creación de un síndico citadino que auxilie a la ciudadanía a cumplir en tiempo y forma con sus trámites e incluso lo oriente para acudir a otras instancias con el propósito de hacer efectivos sus reclamos.

29ª. No debe condicionarse la apertura política en el gobierno del Distrito Federal a la permanencia en el poder del partido gobernante, en cambio, por razones prácticas e inaplazables, debe fomentarse más la participación política ciudadana con respeto pleno a la ley.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general del Derecho Administrativo. 4ª ed. México, Porrúa, 1981. 707 p.
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 6ª ed. México, Pax, 1981. 632 p.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 0ª ed. Tomo I. México, Porrúa, 1981. 765 p.
- DE LA CUEVA, Mario. La idea del Estado. 2ª ed. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1980, 414 p.
- DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 9ª ed. México, Porrúa, 1980. 496 p.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. 31ª ed. México, Porrúa, 1980.
- GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría general del proceso. 2ª ed. México, UNAM, 1980. 363 p.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Berbera, 1995. 181 p.
- Ley Orgánica de la administración Pública Federal. 25ª ed. México, Porrúa, 1991. 943 p.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. México, Diario Oficial de la Federación (DOF), 1994. 128 p.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. México, DOF, 1994. 128 p.

Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. México, DOF, 1995. 112 p.

Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del fuero común del Distrito Federal. México, Porrúa, 1991. 373 p.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. México, DOF, 1993. 13 p.

Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 1995. México, DOF, 1994. 512 p.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. México, Porrúa, 1993. 765 p.

Código Financiero del Distrito Federal. México, DOF, 1994. 512 p.

Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. México, DOF, 1995. 128 p.

Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. México, DOF, 1993. 13 p.

Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. México, DOF, 1993. 80 p.

Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio Fiscal 1995. México, DOF, 1994. 512 p.

Acuerdo por el que se crea la Procuraduría Social del Departamentodel Distrito Federal. México, Porrúa, 1993. 765 p.

Acuerdo mediante el cual se establece la regularización de las construcciones de inmuebles, para los efectos de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. México, DOF, 1993. 128 p.

ECONOGRAFIA.

ANONIMO. Códice Ramírez. México, Innovación, 1979. 135 p.

BATAILLON, Claude y RIVIERE D'ARC, Hélène. La ciudad de México. 2ª ed. México, Secretaría de Educación Pública (SEP) - Diana, 1979. 178 p.

BENITEZ, Fernando. La ruta de la libertad. México, Offset, 1982. 166 p.

CASTAÑEDA ITURBIDE, Jaime. Gobernantes del imperio azteca. México, Departamento del Distrito Federal (DDF), 1984. 125 p.

CARPIZO, Jorge. El presidencialismo mexicano. México, Siglo XXI, 1979. 240 p.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (DDF). La ciudad de México antes y después de la conquista. México, DDF, 1983. 163 p.

- DDF/COMISION DE AGUAS DEL DISTRITO FEDERAL.
Agua. México, Corporación Mexicana de Impresión (COMISA), 1995. 20 p.
- DDF. Nosotros también rendimos cuentas 1989 - 1994. México, COMISA, 1989 a 1994. 16 p.
- DDF. Procuraduría Social. México, COMISA, 1993. 28 p.
- FLORESCANO, Enrique. Atlas histórico de México. México, SEP y Siglo XXI, 1983. 222 p.
- GONZALEZ POLO, Ignacio. Reflexiones y apuntes sobre la ciudad de México. México, DDF, 1984. 155 p.
- INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA. (INAH). Los códices de México. México, SEP- INAH, 1979. 142 p.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA (INEGI). Anuario estadístico del Distrito Federal. México, INEGI, 1993. 274 p.
- MARTINEZ MARIN, Carlos. Peregrinación de los mexicas. Tomo IV de la Historia de México. México, Salvat, 1978. 936 p.
- OROZCO Y BERRA, Manuel. Historia de la Ciudad de México. México, SEP - Diana, 1980. 188 p.
- PLA, Alberto J. Modo de producción asiático y las formaciones económico sociales inca y azteca. 2ª ed. México, El caballito,

1982. 213 p.

RAMIREZ, Armando. Me llaman la chata Aguayo. México, Grijalvo, 1994. 215 p.

REISMAN, W. M. ¿Remedios contra la corrupción? México, CFE, 1984. 339 p.

REYES, Alfonso. Visión de Anáhuac. México, UNAM, 1980. 29 p.

SEPULVEDA DELGADO, María de Lourdes. La ciudad de México. De sus calzadas diques al drenaje profundo, de sus acueductos prehispánicos al sistema Cutzamala. Trabajo de investigación. Especialidad de Historia. Escuela Normal Superior de México. México, 1983. 147 p.

SIERRA, Carlos J. Historia de la navegación en la ciudad de México. México, DDF, 1984.

SOUSTELLE, Jaques. La vida cotidiana de los aztecas. México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1977. 283 p.

VAILLANT, George C. La civilización azteca. México, FCE, 1977. 317 p.

VALADES, José C. Breve historia de la guerra con los Estados Unidos. México, Diana, 1980. 220 p.

VON HAGEN, Víctor W. Los aztecas. México, Joaquín Mortiz, 1979. 118 p.

ZAID, Gabriel. La nueva economía presidencial. México, Grijalvo, 1994 p. 162 p.