

## **CAPÍTULO III**

# **PROPUESTA NORMATIVA PARA ALINEAMIENTO DE LA REFORMA NORMATIVA INTEGRAL**

### **3.1. Efectos de la transición en la Administración Pública.– Departamento del Distrito Federal / Gobierno del Distrito Federal.**

Como se apuntó en la introducción de este trabajo de investigación, en el presente capítulo se enuncian resultados de experiencia personal en la Administración Pública del Distrito Federal, concretamente en materia de Desarrollo Urbano:

A inicios de la administración del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, se nombra como Jefe de Departamento del Distrito Federal al Lic. Óscar Espinosa Villarreal, quien a su vez designa como responsable de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) al Arq. Juan Gil Elizondo, encomendándole, entre otras actividades, generar una respuesta institucional a la problemática de la normatividad en materia de uso de suelo.

Toda vez que como resultado de compromisos de campaña se había recogido una serie de demandas ciudadanas en torno a que se estaba incumpliendo con los plazos establecidos en la ley vigente, para la renovación periódica del sistema de planeación territorial. De suerte, que las autoridades administrativas habían encontrado como una puerta fácil modificar el uso de suelo a petición de los desarrolladores, tanto públicos como privados, de manera casuística, en lugar de actualizar los objetivos y metas establecidas en el diagnóstico del sistema de planeación mencionado; toda vez que el cumplimiento de esta obligación prevista por la normatividad implicaba enfrentar un proceso de consulta pública y técnica que por su naturaleza significaba confrontación política de carácter partidista.

Por otra parte resulta importante destacar que los procesos de despacho en materia de desarrollo urbano se hacían de manera manual, lo que producía tiempos innecesarios para su resolución, pudiendo tener un tiempo de respuesta de hasta cuarenta días hábiles para obtener un certificado de uso de suelo que le permitiera a un particular iniciar una obra o aperturar un negocio, lo que acarreaba pérdidas para los inversionistas por la incertidumbre a la respuesta a dichos trámites.

Aunado a lo anterior, en toda la Ciudad de México, es decir para las dieciséis delegaciones, los particulares debían acudir a una oficina ubicada en el centro histórico de la ciudad, para realizar el trámite de solicitud que resultaba indispensable para continuar cualquier otro trámite ante las autoridades delegacionales y poder así decidir que podían hacer con un inmueble.

Adicionalmente a esta problemática se presentaba el hecho de que los trámites se realizaban de manera manual, ya que quien operaba el Registro del Plan Director,

**132** *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

tenía que acudir con cada solicitud de un Certificado de uso de suelo, al plano que contenía el predio en el que se pretendía desarrollar un negocio o un proyecto de urbanización; una vez que se localizaba el plano se consultaba la normatividad sólo entendible para los que integraban ese Registro, procediéndose a elaborar el certificado correspondiente, mecanografiando su contenido; vale la pena aclarar que el número aproximado de solicitudes de certificado al año era de más de 70,000 y para desarrollar estos trabajos el Registro del Plan Director contaba con un grupo de veinte personas entre mecanógrafas y arquitectos.

Con todo este antecedente era común encontrar una fila de personas en el área de ingreso del Registro que podían permanecer formadas todo el día sin obtener ser atendidas, consecuentemente se propició el crecimiento desmedido de personas ajenas al gobierno, pero vinculados con el personal del Registro, que podían ofrecer mejores tiempos de respuesta a cambio de algún honorario que debía incluir dádivas a las personas que manejaban los datos en el mismo Registro, lo que propiciaba prácticas de corrupción.

Por todos estos motivos, el personal estaba más preocupado por obtener un beneficio económico extra que por hacer bien su trabajo, pues su remuneración salarial era mínima y no atendía correctamente el trabajo que le correspondía realizar.

Con los antecedentes ya descritos se preparó un proyecto de Ley en la materia, en el que se consideraron el marco constitucional, la legislación en materia de planeación, ordenación del territorio y asentamientos humanos; conteniendo propuestas y alternativas de solución tendientes a la conservación del medio natural, flora y fauna silvestres en el territorio del Distrito Federal.

Reflejaba además, el compromiso y la preocupación por restaurar el ambiente atmosférico, el suelo y subsuelo, así como las afluentes que generan el vital líquido que hace posible todo medio de vida, entre otros aspectos relevantes que inciden directamente en la preservación y mantenimiento de nuestro entorno urbano.

Es así como el 23 de diciembre de 1995, el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, votó por unanimidad la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de enero de 1996 y en el Diario Oficial de la Federación del 7 de febrero de 1996, conteniendo 84 artículos y siete transitorios agregados en nueve títulos, los cuales se disgregan a continuación.

En el Título I, relativo a las “Disposiciones Generales”, se establece el principio indeclinable de ser de orden público e interés social.

Su objeto fija las normas para la planeación, la fundación, el desarrollo, mejoramiento, crecimiento y conservación de los centros de población; su visión normativa e integradora determina los usos del suelo, su clasificación y zonificación, así como el establecimiento de los principios básicos mediante los cuales se mantendrán y llevarán a cabo las políticas y programas que garanticen el equilibrio y reordenamiento del Distrito Federal, en beneficio de sus habitantes.

El establecimiento de estos principios y disposiciones jurídicas, así como la concertación de acciones con autoridades de las entidades federativas y municipios conurbados, prevé la interacción dinámica entre éstas, con lo cual se hace viable y factible lograr los objetivos del bienestar individual y colectivo.

Asimismo, fija el ámbito de competencia, funciones y atribuciones en los que los propios órganos de gobierno deberán participar conjunta y coordinadamente con los ayuntamientos municipales, los gobiernos estatales y el Gobierno Federal, para la planeación y ejecución de los programas que sean aplicables en las zonas conurbadas.

El Título II hace referencia específica a las autoridades e instancias de gobierno que intervienen en materia de desarrollo urbano, para el diseño e instrumentación operativa de las políticas, planes y programas, las cuales son: la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y los jefes delegacionales del Distrito Federal.

Complementariamente, el Título III desagrega las fórmulas y modalidades de dichas políticas, estrategias, objetivos, metas, prioridades, asignación de recursos, calendarios de ejecución, evaluación y revisión de resultados, modos de coordinación, así como las consultas públicas sobre la totalidad de las acciones realizadas por la Administración Pública del Distrito Federal, mismas que deben ser congruentes con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El desarrollo urbano y el ordenamiento territorial que prevé esta Ley se concretarán a través del Programa General, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo; de ahí la importancia estratégica de los programas delegacionales y parciales, que en su conjunto son el instrumento rector de la planeación para el Distrito Federal.

El Título IV de la Ley hace las precisiones correspondientes sobre el imperativo de congruencia para el ordenamiento territorial, la vocación, usos y destinos del suelo dentro del espacio territorial que comprende el Distrito Federal, con especial énfasis a los derechos y corresponsabilidades de asentamientos humanos que en él se ubican, así como las actividades lícitas y la observancia de las disposiciones

**134** *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

reglamentarias para las mismas que tutelan a la ciudadanía, explicando los términos, formas y modalidades en los que los espacios físicos, la infraestructura y los servicios se autorizan.

En el Título V se establece la ejecución de los programas a cargo de las autoridades capitalinas. Su ejecución en los ámbitos delegacionales se puede llevar a cabo mediante la constitución de polígonos de actuación; éstos pueden constituirse por la solicitud de los propietarios de los inmuebles ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

En los casos de la ejecución de programas a través de los programas de actuación social, privada o de cooperación, los propietarios o poseedores a título de dueño de los predios ubicados en un área determinada podrán asociarse entre sí o con la Administración Pública del Distrito Federal, constituyendo un fideicomiso. Esta figura enriquece las alternativas en materia de desarrollo urbano, ya que da la oportunidad de participar a los particulares en la aplicación de sus programas.

Corresponde al Título VI especificar las formas de la participación social y privada, que serán aprobadas y promovidas por la Administración Pública del Distrito Federal, en cuanto a la construcción y rehabilitación de vivienda de interés social y popular y su financiamiento; en la construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos, habitacionales e industriales.

La Ley prevé la constitución del Consejo Asesor de Desarrollo Urbano, que es un organismo permanente de participación social de consulta, opinión, asesoría y análisis para impulsar proyectos y programas cuya viabilidad, factibilidad y beneficios contribuyan al mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México y su zona metropolitana.

El Título VII regula la ejecución de los programas en polígonos de actuación realizados por los particulares, mediante los sistemas de actuación social, privada o por cooperación, que dará lugar al otorgamiento de estímulos fiscales. Dichos estímulos deben sujetarse a las disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal y al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las licencias, certificaciones y medidas de seguridad se especifican en el Título VIII, indicándose sus características singulares en cuanto a uso de suelo; construcción en todas sus modalidades; fusión; subdivisión; relotificación; conjunto; condominio; explotación de minas, canteras y yacimientos pétreos, para la obtención de materiales de construcción.

Para el tema que nos ocupa, el Artículo 71 de la Ley expresa que será el Registro de los Planes y Programas, el encargado de expedir los certificados de zonificación y acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos.

De manera complementaria, en el Reglamento de esta Ley se determinan los casos en que se requieren dichas licencias y los criterios normativos conforme a los cuales se otorgan.

Singularmente definidos en esta Ley se encuentran los casos para el otorgamiento de licencias en las zonas e inmuebles catalogados como arqueológicos, históricos o artísticos, en cuyo trámite se observarán los lineamientos de los Institutos Nacionales de Antropología e Historia y de Bellas Artes, en el ámbito de sus competencias, lo que resulta de especial relevancia para evitar la afectación del patrimonio cultural de la Ciudad de México.

Asimismo, en el cuerpo de esta Ley se establecen los criterios y medidas de seguridad para la suspensión de trabajos y servicios; la clausura temporal o definitiva, total o parcial de las instalaciones, construcciones y las obras; la desocupación o desalojo de inmuebles; la demolición de construcciones; el retiro de instalaciones y la prohibición de actos de utilización inadecuada que atente contra los principios rectores del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal.

Para aplicar dichas medidas de seguridad, las partes en conflicto o controversia se deberán someter a lo previsto por el Código Civil y las leyes de Protección Civil y de Procedimiento Administrativo. Estas podrán ser promovidas u ordenadas por las autoridades competentes del Distrito Federal y en caso de riesgo procederán a su inmediata ejecución, que por tener un carácter preventivo y correctivo serán aplicadas sin perjuicio de las sanciones correspondientes por las infracciones cometidas.

En el Título IX se establecen las sanciones y procedimientos. En caso de cometer violación a la Ley, al Reglamento o los programas, se considerarán infracciones que tendrán como consecuencia la imposición de sanciones, así como la obligación de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados. Si las violaciones son cometidas por servidores públicos, se aplicarán las normas que rigen la responsabilidad de éstos.

Se establece la figura de la *afirmativa ficta*, que opera en caso de omisión, por parte de la autoridad competente, al no dar respuesta en tiempo y forma a una solicitud fundada; la afirmativa ficta debe entenderse como un recurso que será solicitado en los términos y procedimientos que la Ley prevé.

**136** *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

Asimismo, se establecen las hipótesis en las que se entenderán negadas por silencio las solicitudes presentadas en los términos que fija el procedimiento administrativo en los siguientes casos: a) certificación de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos; b) solicitud de licencia de uso de suelo cuando se refiera a obras de impacto urbano y ambiental o de construcciones riesgosas, calificadas como tales por el Reglamento de la Ley, y c) solicitudes de modificación de los programas y de licencias de construcción que se pretendan ejecutar en el suelo de conservación.

Se podrá ejercitar acción pública ante las autoridades competentes de la Administración Pública e interponer el recurso de inconformidad en contra de las resoluciones que dicten o ejecuten las autoridades administrativas o bien intentar juicio de nulidad.

Esta nueva Ley en congruencia con lo preceptuado en el tercer párrafo del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que la Nación será la única que podrá imponer modalidades al derecho de propiedad y la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto al término Nación, que refiere a que este se encuentra depositado en el Poder Legislativo; por lo tanto esta Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, impone que sólo podrá ser modificado el uso del suelo por medio de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En cuanto al Reglamento de la Ley, este nació a la vida jurídica el 4 de julio de 1997, teniendo la siguiente composición, 56 artículos, contenidos en cinco títulos y seis transitorios, con la siguiente temática:

Título Primero: Disposiciones Generales; Título Segundo: De los Programas; Título Tercero: Del Ordenamiento Territorial; Título Cuarto: De la Ejecución de los Programas y del Consejo Asesor de Desarrollo Urbano y, Título Quinto: De las Certificaciones y Licencias.

Con este Reglamento básicamente se adecuaron los términos y procedimientos utilizados por la Ley; se describen los pasos para la tramitación, revisión y modificación a los Programas de Desarrollo Urbano; se señala el funcionamiento del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y su competencia, cambiando la denominación de las Constancias de Usos de Suelo, por el de Certificados de Zonificación para Usos de Suelo Permitidos; para Uso Específico y los de Acreditación de Uso de Suelo por Derechos Adquiridos, así como los tiempos para su expedición, que se redujo sustancialmente en términos de entre dos y siete días hábiles dependiendo del documento a obtener.

Por lo que toca al tema de los Programas del Distrito Federal, en congruencia con la Ley de Planeación y el Programa Nacional de Desarrollo, es decir, los Programas, General, Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano; estos fueron actualizados, de acuerdo al procedimiento que marca la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, a saber:

- Se publicó el aviso de inicio de proceso de elaboración;
- Se elaboró el proyecto;
- Se inició la consulta pública.
- Se remitió el proyecto al Jefe del Distrito Federal;
- Posteriormente se remitió a la Asamblea para aprobación;
- El Presidente promulgó los Programas ,y
- Se procedió a su publicación e inscripción en el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y en el de la Propiedad.

Vale la pena señalar, que el Programa General es el documento macro, determina la estrategia, política y acciones generales de ordenación del territorio del Distrito Federal, así como las bases para expedir los programas delegacionales y los parciales. Los Programas Delegacionales, en congruencia con el Programa General, son aquellos en los que se establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de una delegación del Distrito Federal. Por último en los Programas Parciales, también en congruencia con el Programa General, se establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, en áreas específicas, pudiendo este abarcar el territorio de más de una Delegación.

Con el fin de de ilustrar los Programas, a continuación se presenta una gráfica que contiene los mismos, de tal suerte que podemos ver el plano del Distrito Federal (Programa General); la composición entre los colores, significa, el verde el suelo de conservación y el amarillo, suelo urbano; dentro de la división por delegación, existe un programa por cada demarcación y dentro de cada programa delegacional, se pueden contener los programas parciales.



Por otra parte, como siempre sucede en la administración pública, la limitación en los recursos financieros, suponía un freno para su implementación, pues se requería de compra de equipo informático; desarrollo del sistema; adecuación de espacios; mejoras salariales a los servidores públicos; capacitación, entre otros aspectos.

### **3.1.2. Sistematización informática.**

Para este punto se propuso la creación de un sistema informático, basado en plataforma de “GIS” (Sistema de Información Geográfico), para la expedición de los certificados. La fórmula consistía en vaciar en el sistema, la cartografía de los diferentes programas de desarrollo urbano usos de suelo (General, Delegacional y Parciales) a nivel cuenta catastral, lo cual permitiría tener de manera confiable la información. El funcionamiento de este sistema se puede explicar en los siguientes términos coloquiales: Ingresada la solicitud se procesa en el sistema, el cual lo que hace es atravesar diferentes capas de cartografía (los programas) para determinar, confirmando con el número de cuenta catastral, el uso de suelo en ese predio.

Además del desarrollo del Sistema, obviamente también se trabajó en la digitalización de los todos y cada uno de los planos, así como en el catálogo de usos de suelo que contemplaba la norma.

El Sistema se elaboró exitosamente y se puso en marcha, denominándose como SIGUS (Sistema de Información Geográfica de Usos de Suelo), el cual a corto plazo contemplaba la posibilidad de gestionarse a través de Internet, para evitar desplazamientos innecesarios por parte del público usuario.

### **3.1.3. Capacitación al personal.**

Acorde con lo tiempos de cambio que exigía la reingeniería del proceso y aunado a lo que el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal estipulaba en cuanto a la experiencia del Director del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, Certificadores y Registradores, es decir, tres años en materia de desarrollo urbano; se buscó entre el personal que ya laboraba en el Registro para aprovechar su experiencia y enriquecerlos con la nueva visión que suponía el uso de las nuevas tecnologías en beneficio de la expedición de los certificados.

De esta forma se logró con la participación de unidades administrativas centrales, como la Oficialía Mayor, que los cursos de capacitación para el uso del Sistema y

**140** *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

los Talleres de actualización normativa, salieran adelante, lográndose el objetivo requerido.

#### **3.1.4. Mejora salarial con responsabilidad.**

Las nuevas tareas reguladas por la Ley y el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, también redundaron en un mejor ingreso y nivel para los despachadores en materia de uso de suelo, ya que se les incorporó como trabajadores de nivel mando medio y superior, cuando antes, la gran mayoría era personal sindicalizado sin grandes aspiraciones de crecimiento.

Pero, el incremento salarial y mejor posicionamiento de los trabajadores implicó darles mayor responsabilidad y en ese sentido al estar en niveles superiores en la pirámide laboral, repercutió en que también se les hizo partícipes en los derechos y obligaciones que marcaba la entonces Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano en aquella época se conformó de la siguiente manera: Un Director, dos Subdirectores y 16 Certificadores (uno por Delegación). (Ver diagrama página 141).

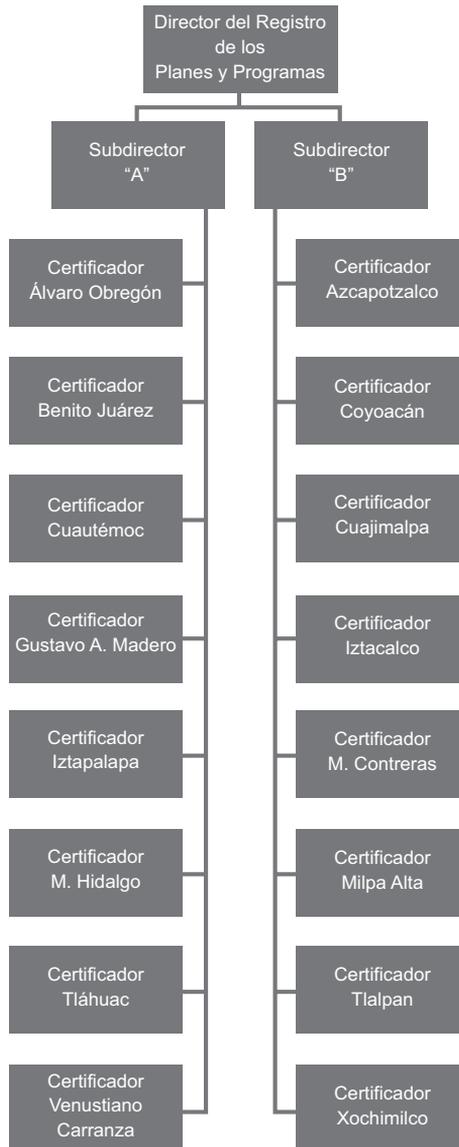
#### **3.1.5. Desconcentración administrativa.**

Como ya quedó plasmado en el Capítulo I de este trabajo, antaño el trabajo del Registro de los Planes y Programas se efectuaba en una sola oficina, ubicada en el centro histórico de la ciudad, a la cual tenía que acudir quien estuviera interesado en obtener un Certificado de Uso de Suelo.

Como parte de la modernización administrativa, la función expedidora de Certificados de Uso de Suelo se extendió hacia las delegaciones, conforme lo preceptuaba el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, pues facultaba a llevar la función hacia las delegaciones, a través de los Certificadores, quienes continuaban dependiendo del Registro.

Para esta tarea se contó con el apoyo de los jefes delegacionales en las demarcaciones jurídicas, quienes vieron con buenos ojos la descentralización y proporcionaron espacios físicos e infraestructura para la llegada de los Certificadores.

## NUEVA ESTRUCTURA OPERATIVA DE LA DIRECCIÓN DEL REGISTRO DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL



**FUENTE: Estructura Organizacional. Oficialía Mayor DDF.**

**142** *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

En la práctica, lo que se hizo fue lo siguiente: el certificador se desplazaba a su oficina en la delegación, recibía sus solicitudes y entregaba a la ventanilla única de la delegación, los documentos procesados. Por la tarde y ya al frente de su computadora en el Registro, el certificador procesaba las solicitudes referidas, más las que se le asignaban y que se habían recibido en el Registro, para estar en posibilidad de entregar en un máximo de dos días hábiles a partir de la recepción.

Al final del día se obtuvieron reducciones considerables de tiempo en las expediciones de Certificados de Uso de Suelo; acercamiento del servicio a las delegaciones; reactivación económica al poder efectuarse trámites y propósitos de todo tipo, en menor tiempo; mejora de la calidad de vida de los servidores públicos y una respuesta positiva por parte de la ciudadanía, quien fue la mayor beneficiaria de la implementación de este plan de trabajo.

### **3.1.6. Transformación democrática del Distrito Federal.**

La transformación democrática que vivió el Distrito Federal, se ve frenada por la mala toma de decisiones en los aspectos administrativos, trayendo el descontento de la población, en perjuicio de la vida económica de la ciudad.

El cambio de gobierno en el Distrito Federal en 1997, en lugar de cosechar los buenos frutos que se habían dado en algunas Unidades Administrativas, como lo fue en el caso de los avances que se dieron en materia de despacho de certificaciones de uso de suelo, lejos de verse con buenos ojos, sirvió de pretexto para el gobierno entrante del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, para retroceder en este tema; ya que volvió a los esquemas anteriores:

- Centralizó nuevamente el proceso;
- Regresó a los tiempos de respuesta de 40 días hábiles o más;
- Generó descontento social, y
- Propició estancamiento de la economía debido a la incertidumbre por parte de los desarrolladores.

Hoy día, se tiene conocimiento que los trámites en el Registro de los Planes y Programas, relativos a la expedición de certificados de uso de suelo, se despachan en plazos de 15 días hábiles y en cuanto a la inclusión del trámite en el portal del Gobierno del Distrito Federal, únicamente está disponible para efectos de consulta y solamente en dos delegaciones, aunque esto último no se pudo constatar, por defectos en el sistema.

### **3.2. Eje Rector Transversal para alineamiento de la Reforma Normativa Integral.**

Esta propuesta inscribe a la transición en el marco de un eje rector transversal, que parte de una adecuación normativa de carácter integral, es decir, desde la perspectiva de una reforma constitucional, que modifique la legislación secundaria, terciaria y cuaternaria sobre la que incide directamente en el rubro reglamentario constitucional, así como que trascienda en los niveles: federal, estatal y municipal, y replique hacia la normativa secundaria, terciaria y aún cuaternaria de la parte instrumental del planeamiento del desarrollo integral (ambiental, social, territorial, etc.) a partir de un nuevo concepto o fórmula que se propone denominar: “transexenal”.

Como ya se ha apuntado con anterioridad, existen muchas formas de hacer política y muchos tipos de políticos, pues bien, dejando en claro que quien despacha es el político porque administra la ciudad, el jefe de este, es otro tipo de político, que a *grosso modo* ha llegado a la administración generalmente, como resultado del voto de un proceso electoral. Lo que conlleva un ingrediente de peso específico, consistente en el cumplimiento de los compromisos de campaña propios y del partido del que forma parte, de cara a periodos trianuales y sexenales, a su vez, vinculados con ejercicios presupuestarios anualizados, para lograr la rectoría del eje transversal al que se hace referencia.

Ese peso específico, es el que entra en colisión con las políticas, estrategias, objetivos, metas, acciones, componentes e instrumentos de inducción o concertación para la concreción de los Programas Sectoriales, Regionales, Institucionales y Especiales que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del Sistema Nacional de Planeación. Veamos por qué.

De acuerdo con la normatividad que lo regula, la concepción y confección del PND debe ser resultado de las causalidades diagnosticadas y pronosticadas tanto por el Estado como por la Sociedad en un proceso multisectorial y multidisciplinario, fundamentado en las técnicas de análisis de tiempo real, de la situación actual y, de la prospectiva; por ello, establecen o se proponen objetivos, acciones y metas con acotamientos del corto, mediano y largo plazos.

Los programas que desagregan al PND y su ejecución no pueden ser el resultado de casualidades. Por ello, resulta necesario identificar alguna fórmula legislativa que permita al político (producto electoral) lograr el cumplimiento de sus compromisos con el electorado con márgenes para lucimiento de su administración en términos de promesas o compromisos de campaña, pero en paralelo con el desarrollo y

cumplimiento de las acciones de corto y mediano plazos, que estén determinadas en el sistema de planeación nacional y sus subsecuentes aperturas programáticas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Preservando su ejecución y cumplimiento con políticas públicas de asignaciones presupuestarias de carácter irreductible y ejercicio transexenal.

La reforma constitucional a la que se hace referencia, debiera tener como fin ulterior, ser la plataforma impulsora del planeamiento integral para el desarrollo integral, consecuentemente, la planeación integral a que se hace referencia, sería el contenedor de la definición de objetivos, políticas y estrategias, así como las metas, líneas de acción y mecanismos para establecer indicadores de medición y, por supuesto la jerarquización de las actividades en función del corto y mediano plazos; señalando, expresamente, que las prioridades de mediano y largo plazos, no son modificables durante la gestión del político electoral.

En México, la burocracia se caracteriza por tener un alto desarrollo apegado a la definición que de la misma formuló Max Weber, por lo que es de concluirse que nuestro problema no es la burocracia (cumplidora en extremo de la normatividad) sino la fórmula transicional de la administración pública que no está diseñada para hacer los amarres necesarios que, aun sin garantizarlo, tiendan al cumplimiento de los objetivos de mediano y largo plazos de la planeación nacional.

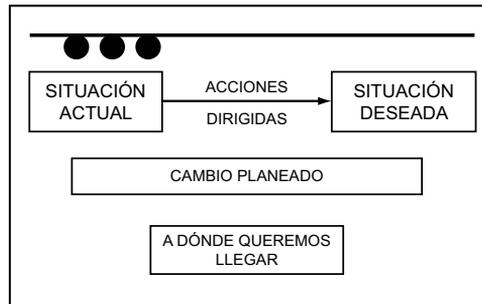
En la parte *in fine del* subcapítulo 2.3.7. de este trabajo, se comenta que los fenómenos transicionales de inadecuada visualización prospectiva, acaban desvinculándose del efecto umbral en lo concerniente a la concreción de los objetivos de la planeación nacional y local. Por ello conviene retomar la idea, y que mejor que complementarla con la propuesta de la Doctora Guillermina Baena Paz, quien nos dice que la planeación prospectiva toma en cuenta los cambios de todo orden y su dinámica en los parámetros centrales de cada sistema complejo.

Por lo que se requiere de una herramienta de planeación que pudiera trabajar el contexto y sus diferentes niveles que de una y otra manera incidan en la empresa o institución, a través de la planeación prospectiva.

“Es importante tener claro que la planeación prospectiva no es sinónimo de planeación estratégica, algunas veces se llama a la planeación prospectiva estratégica, porque por su definición es estratégica, no es porque sea símil a la otra”.<sup>58</sup>

58 Baena Paz, Guillermina. *Prospectiva política, guía para su comprensión y práctica*. Ed. UNAM. Proyecto Papine Prospectiva Política: DIAP\_2004, pp. 46-47.

Ya que en la planeación prospectiva el proceso, es más importante que el producto.



Una parte fundamental del texto por incidir sería el Artículo 26 constitucional y su segundo párrafo que actualmente dispone:

“El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor”.

A partir del alineamiento transversal que se propone para los preceptos contenidos en la legislación aplicable y su normatividad derivada en materia de ordenación, planeación y programación económica-presupuestaria, territorial y ambiental, consistente en asignaciones presupuestarias de carácter irreductible y en ejercicios transexenales y trianuales según corresponda, sería posible garantizar la obligatoriedad del planeamiento nacional con fondo y prospección.

Esta propuesta se fortalecería en el contexto de la ciudadanización del gobierno y de la política (ver Anexo 4) que surge como un concepto y estilo de vida que comprende acciones y conductas cívicas que favorecen los procesos democráticos y fortalecen las organizaciones de la Sociedad Civil, facilitan y promocionan los procesos de participación y transformación socio-económica.

La transición requiere de la participación de todos. Con información oportuna, clara y suficiente, la sociedad-ciudadanía tendría la posibilidad de aportar nuevas ideas, opiniones, experiencias y sugerencias para el mejor logro de los objetivos prioritarios, los estratégicos y aquellos a largo plazo que son capaces de sostener aunque se anuncien todavía eludibles.

Como atinadamente afirma el doctor Roberto Vilchis García en el sentido de buscar un Nuevo Desempeño Ciudadano: “La reinención del gobierno necesita una nueva metáfora para la ciudadanía: propietaria más que usuaria; el ciudadano propietario es el agente vigilante del interés público y es quien da la alerta de un mal uso de la propiedad pública.

Uno de los temas cruciales para el pensamiento político de Occidente y de los países dominados por ese mismo pensamiento, es deconstruir al Estado-Leviathan y reconstruir su existencia en las prácticas del día a día, tales como la limpieza del voto y el pago y buen uso de los impuestos.

La nueva ciudadanía debe generar continuamente visiones alternativas de sociedad, que expresen la diversidad social, “sociedad civil”, no en la versión atenuada de los años 90, sino en la que fue hacia 1770 primordialmente la ciudadanía defensora de los valores político civilizados”.<sup>59</sup>

En el ámbito de lo político, presupone que los gobernantes deban tener la obligación, legalmente exigible, de culminar íntegramente los períodos para los que fueron elegidos; por lo que no podrían participar como candidatos en el período inmediato siguiente.

Para las transiciones de las administraciones edilicias (alcaldías, delegacionales y otros funcionarios equivalentes), se propone que tengan una duración similar a la de los Gobernadores o Jefe de Gobierno de la entidades federativas (seis años en lugar de tres).

En mérito de lo anteriormente dicho, se recoge un artículo periodístico de actualidad que parece oportuno y motivo de reflexión:

“La ola abstencionista.- Crece en prensa –en los diarios y en la radio, apenas en la televisión– el número y la calidad de comentaristas que abogan por abstenerse de votar en las elecciones de julio.

Sus argumentos comparten un rasgo común de hartazgo o protesta por los abusos de la llamada partidocracia.

59 Vilchis García, Roberto. El *statu quo* científico del campo de la política pública, sus instrumentos de gobierno, gobernanza y gobernabilidad y los principios filosóficos de una política pública de racionalidad ambiental. Tres disquisiciones para un ensayo. CIDE, Marzo 2008, p. 9.

Los críticos de la abstención aducen, con rigor, que es una forma de protesta que no lleva a ningún lugar preciso, en la que lo único seguro es desdorar aún más, si no debilitar al punto de quiebra, la legitimidad electoral del país.

Tiendo a pensar lo segundo pero la tentación de abstenerme crece conforme me asaltan desde distintos puntos del horizonte las campañas y sus candidatos. Si hubiera alguna forma de articular en una exigencia precisa de reforma la abstención activa, optaría por anular mi voto.

Creo que ni en los más convencidos perpetradores de la reforma constitucional electoral de 2007 queda alguna duda de que su reforma necesita otra.

Arrinconar a sus sucesores con el fantasma de la ilegitimidad por una baja votación, quizá termine obligándolos a la nueva reforma, pero quizá no. Desde luego la abstención no basta para decir cuál es la reforma buscada.

Todos los abstencionistas activos estarían de acuerdo quizá en que el meollo de esa reforma debe ser quitar poder a los partidos y darlo a los ciudadanos.

Tres pasos en esa dirección pueden ser:

Primero, terminar con las candidaturas plurinominales, que deciden las burocracias partidarias, y dejar sólo las candidaturas de mayoría, que deciden los votantes.

Segundo, establecer la reelección, para obligar a los políticos a una relación permanente con los electores pues de ellos y de nadie más dependería su carrera.

Tercero, levantar por lo menos al 5%, el porcentaje de votos requeridos para que un partido sea reconocido como tal, dejando atrás el penoso espectáculo de organizaciones infrapartidarias que han sido fuente generosa de desprestigio y corrupción.

Otras reformas necesita la reforma electoral vigente: sobre el acceso a los medios de los ciudadanos, sobre la censura de la propaganda negativa, sobre la autonomía del IFE, sobre las candidaturas independientes.

**148** *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

Pero el hilo conductor acaso debiera ser darle poder a los ciudadanos, que sólo tienen su voto, y quitárselo a los partidos, que tienen todo lo demás”.<sup>60</sup>

### **3.3. Situación Actual.**

La transformación democrática que vivió el Distrito Federal, se ve frenada por la mala toma de decisiones en los aspectos administrativos, trayendo el descontento de la población, en perjuicio de la vida económica de la ciudad.

El cambio de gobierno en el Distrito Federal en 1997, en lugar de cosechar los buenos frutos que se habían dado en algunas Unidades Administrativas, como lo fue en el caso de los avances que se dieron en materia de despacho de certificaciones de uso de suelo, lejos de verse con buenos ojos, sirvió de pretexto para el gobierno entrante del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, para retroceder en este tema; ya que volvió a los esquemas anteriores:

- Centralizó nuevamente el proceso;
- Regresó a los tiempos de respuesta de 40 días hábiles o más;
- Generó descontento social, y
- Propició estancamiento de la economía debido a la incertidumbre por parte de los desarrolladores.

Hoy en día los trámites han vuelto a ser lentos, discrecionales, artesanales y deficientes. Sin embargo, se observa que la Administración Pública del Distrito Federal, está intentando regresar a la etapa en que se truncó la reingeniería anteriormente implantada, reorientando sus esfuerzos a la aplicación de tecnologías de la información; lo que también puede calificarse como efecto transicional.

Actualmente la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal en el mejor de los casos a descentralizado la función de certificación del uso de suelo a algunas delegaciones, sin embargo existen aún delegaciones que no cuentan con el sistema informático y con la información suficiente que pueda hacer que el trámite se pueda llevar a cabo a través de Internet.

Lo que hace imposible que los habitantes de las delegaciones Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Iztacalco, Iztapalapa y Miguel Hidalgo puedan realizar el trámite

<sup>60</sup> La ola abstencionista // Día con día // Héctor Aguilar Camín //2009-06-03•Al Frente hector.aguilarcamin@milenio.com

a través del portal de la Secretaría, teniendo que acudir a la misma para poder obtener un certificado.

Lo anterior, no solamente le va bien a la Administración Pública de la Ciudad de México y a sus instituciones de atención y servicios al usuario, sino que constituye otro eje transversal jurídico consistente en la relación vinculante entre las políticas públicas y la gestión de la Administración Pública, toda vez que los artículos 7 y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos disponen que:

“Artículo 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

...II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas...”<sup>61</sup>

Disposición similar previene la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982, vigente para la Administración Pública del Distrito Federal en sus artículos:

...“Artículo 46.- Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 20. de esta Ley.

Artículo 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

61 <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/doc/240.doc>

150 *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

...II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;...”<sup>62</sup>

### **3.4. Ámbito normativo para Reformas y Adiciones a la Planeación del Distrito Federal.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su Artículo 27, primer párrafo, que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. En su párrafo tercero, establece que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Con lo cual observamos que se cumple el objetivo constitucional de imprimirle al ejercicio del derecho de dominio una función social.

Lo anterior, para efectos pragmáticos, significa que el aprovechamiento del suelo urbano y rural tiene limitantes fundamentadas constitucionalmente. Este aserto se colige de la lectura del resto del párrafo constitucional citado, cuando se refiere a que, en consecuencia, se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Como en este caso la Ciudad de México.

Como puede apreciarse en el cuadro sinóptico siguiente, la disposición constitucional mencionada, trasciende hacia la legislación reglamentaria de la propia Constitución en sus leyes General de Asentamientos Humanos y de Planeación, e incide a partir de éstas en la legislación local del Distrito Federal inclusive hasta los niveles programáticos y presupuestales de la planeación.

62 *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1982.

