

43
29



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

La Desconcentración Administrativa: El Caso de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A

GABRIELA SAENZ PRINCE

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1990



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.

INDICE GENERAL

INTRODUCCION	1
I. MARCO CONCEPTUAL	12
A. Centralismo	14
B. Descentralización	15
C. Desconcentración	18
D. Delegación	21
II. LINEAMIENTOS GENERALES.....	26
A. Antecedentes de la Tesorería del Distrito Federal	26
B. Objetivos y Funciones de la Tesorería	36
C. Diagnóstico	40
D. Metodología	45
1. Administrativa	46
2. Técnica	54
3. Normativa-Legal	55
E. Voluntad para la Desconcentración	56
III. Estrategia de Desconcentración	60
A. Aspectos Jurídicos	61
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	61
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	61
3. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal	62
4. Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal	66

5. Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal	69
B. Aspectos Administrativos	73
1. Plan Nacional de Desarrollo (1983-1986)	73
2. Acuerdo de Simplificación Administrativa	74
C. Aspectos Organizacionales	76
1. Nivel Central	77
2. Nivel Regional	81
3. Nivel Local	83
a. Características de las Administraciones Tributarias Locales	88
4. Recursos Humanos Desconcentrados	90
D. Desarrollo Cronológico de la Desconcentración de la Tesorería	91
IV. ANALISIS DE INGRESOS	95
CONCLUSIONES	103
INDICE DE ANEXOS	110
BIBLIOGRAFIA	122

INTRODUCCION.

Como profesional de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, he considerado interesante realizar una investigación relativa a la desconcentración administrativa de la Tesorería del Distrito Federal, con el propósito de evaluar sus avances, así como detectar los posibles obstáculos que impidan el logro de los objetivos planteados en la estrategia diseñada durante la administración 1982-1988. Asimismo, debido a que la administración pública cuenta con todos los recursos y elementos que requiere un proceso, el presente trabajo habrá de considerar a la desconcentración como un medio que permita ofrecer al contribuyente un servicio oportuno, expedito y con alta calidad.

La investigación, en sí misma, comprende la descripción de las etapas del proceso de desconcentración de la Tesorería, contemplando en ello el régimen funcional y estructural de las áreas que habrán de desconcentrarse, pretendiendo encontrar alternativas de solución a los problemas afrontados y recomendaciones que permitan a la administración pública y específicamente en la Tesorería del Distrito Federal, aplicar las medidas correctivas correspondientes.

El objetivo fundamental del presente trabajo consiste en ana

lizar las fases en que se ha dividido el proceso de desconcentración intentando con ella captar los factores que pudieran ser adversos, de tal manera que se proponga soluciones y opciones para evitar que otras instituciones cometan los mismos errores y aprendan de la experiencia vivida.

La investigación se dirige tanto a los administradores públicos y autoridades que pusieron en acción el programa de desconcentración, como a la población en su papel de contribuyentes. A los primeros con el fin de que apliquen medidas correctivas ante las posibles deficiencias que se encuentren en la estrategia, y a los segundos con el fin de orientarlos en el funcionamiento y operación de las Administraciones Municipales Locales.

El interés por realizar esta investigación surgió cuando tuve la oportunidad de revisar ciertos documentos, durante el desempeño laboral en el manejo de fondos y valores en la Tesorería del Distrito Federal, relativos al proceso de desconcentración. Estos documentos presentan una descripción esquemática del mencionado proceso. Me llamó la atención detectar que la estrategia no comprende un programa de capacitación dirigido al personal que se integrará en las áreas desconcentradas. Aspecto fundamental, si se considera que uno de los efectos que se pretende alcanzar es el mejorar la

calidad de trabajo del servidor público y con ello su imagen, que integra una burocracia que ha acumulado inercias y tradiciones que le impiden cumplir con eficiencia sus responsabilidades. Este aspecto influirá, invariablemente, en las metas de recaudación previstas en los programas de mediano y largo plazos del Departamento.

Las hipótesis de la investigación son:

- Hasta 1985 la recaudación en el Distrito Federal resultó insuficiente debido a la excesiva centralización de sus funciones administrativas, así como al uso de mecanismos administrativos obsoletos y deficientes.
- La estrategia seguida por la administración 1981-1988 para llevar a efecto la desconcentración administrativa de la Tesorería del Distrito Federal en 1985, coadyuvó en la captación de los ingresos recaudados en 1987.

El trabajo comprende 5 capítulos:

El primero, relativo a Definiciones, identifica de manera general los conceptos de centralización, descentralización, desconcentración y delegación administrativas, con el propósito de distinguir unos de otros, así como establecer sus relaciones.

El segundo capítulo, referente a Lineamientos Generales, nos permite ubicar la aparición de la Tesorería en el Departamento del Distrito Federal, así como sus antecedentes de desconcentración. Conviene señalar que, debido a que no existen trabajos que ilustren detalladamente el proceso de creación y formación de la Tesorería, la información que al respecto se presenta, se basa en documentos jurídicos como leyes y reglamentos que según sus reformas y adiciones permiten reconocer la evolución que ha tenido la Tesorería del Distrito Federal desde su creación en 1929. Asimismo, se define el ámbito funcional y estructura orgánica, así como las atribuciones que actualmente se le conceden. También, en este capítulo, se presenta un diagnóstico que permite reconocer los hechos y circunstancias que condujeron a las autoridades respectivas a diseñar la estrategia de desconcentración, así como la metodología que se siguió para lograr los objetivos planteados en la estrategia.

En el tercer capítulo, Estrategia de Desconcentración, se describen los aspectos jurídicos y administrativos que se consideraron para efectuar la desconcentración, es decir, se señalan los principales ordenamientos legales que inciden en su operación, así como los instrumentos administrativos en que se sustentó y los que se formularon para su efecto. A su vez, describe la reestructuración de la Tesorería del

como Presidente de México Luis Echeverría Alvarez. Es importante no omitir que con antelación, desde 1917, han habido diversos intentos por parte de las autoridades respectivas de modernizar los sistemas administrativos.¹

En 1965, en el marco de la Secretaría de la Presidencia, se estableció la CAP integrada por los directores de Planeación, Gasto Público, Inversiones y Consulta Jurídica de la misma Secretaría. Esta Comisión realizó un diagnóstico que permitió proponer modelos y medidas específicas de reformas para los sistemas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del sector público y bases jurídicas que rigen la acción del Gobierno Federal.

Los estudios realizados por la CAP para promover reformas en el aparato gubernamental, fueron consideradas, al inicio de su presidencia, por Luis Echeverría quien aseguró que, "más que cambios estructurales formales, el país requería de un cambio en las actitudes".² Es por ello, que este periodo se caracterizó por propiciar una base de participación con-

1. Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. En Revista de Administración Pública, Antología 1-54, 1965-1983. Ed. INAP, México, 1983. p. 115.
2. Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Su difusión, análisis y defensa ante la opinión pública (1976/1982). Ed. Porrúa. México, p. 19.

Junta, tanto entre los propios funcionarios públicos, como entre éstos y los sectores organizados de la población.

La Reforma Administrativa se institucionalizó mediante el Programa de Reforma del Gobierno Federal, a través de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y 11 de marzo de 1971³ y tuvo como propósitos fundamentales: a) incrementar la eficacia y eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo; b) responsabilizar, con la mayor precisión posible, a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas; c) simplificar, agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; d) procurar que el personal público contara con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable.⁴

En cumplimiento a este programa se emitió una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en la que se dotó

3. Ibid., p. 20.

4. Carrillo, Alejandro. En RAP. Antología 1-54. Op. Cit., p.p. 119-124.

Departamento del Distrito Federal.

El cuarto capítulo identifica el Análisis de Ingresos. En él se hace una comparación de los ingresos percibidos antes y después de la desconcentración administrativa, es decir, contrastan los años 1986 y 1987. Asimismo se identifican las variables que pudieron influir en los montos de recaudación.

Finalmente, en el capítulo quinto, se plantean las conclusiones las cuales permitirán demostrar las hipótesis y, en su caso, proponer recomendaciones.

Para ubicar el proceso de desconcentración en la Administración Pública Federal, considero interesante definir, retrospectivamente y de manera general, los programas que se han diseñado en los tres últimos periodos presidenciales para reorganizar a la administración pública que, debido a las vastas tareas encomendadas al Estado, ha devenido, en muchas ocasiones, deficiente en su función esencial de servir a la comunidad.

La Reforma Administrativa, que se gesta en 1965 con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP), inició su proceso práctico en 1970 al tomar posesión de su cargo

de amplias facultades de decisión y de prestación de servicios, que anteriormente estaban centralizados, e las 16 delegaciones administrativas que creó.

Con esta Ley, las actividades de la Tesorería quedan coordinadas con las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo referente a sus ingresos y egresos.

El proceso de Reforma Administrativa, durante el periodo 1976-1982, se inició con la iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sugerida por el Presidente de la República, José López Portillo. Con ella se planteaba una reestructuración radical de la administración pública, con el propósito fundamental de evitar la duplicidad de funciones en las Secretarías de Estado. Asimismo, se definió la sectorización de la administración pública federal, entendida ésta como "el acto jurídico administrativo mediante el cual el Presidente de la República, determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación del titular de una Secretaría o Departamento".⁵

También se delinearón importantes programas de reformas de

5. Pichardo Pageza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México, 1. Base y Estructura. Ed. INAP-CONACYT, México, 1983, p. 223.

ventanillas en los que se manifestó la preocupación, por parte del Gobierno, de capacitar al empleado público para que prestara mejor los servicios que eran de su responsabilidad.⁶

En este marco, el Departamento del Distrito Federal inició, en 1977, las acciones necesarias para llevar a efecto la desconcentración administrativa de la Tesorería del Distrito Federal, a través de la implantación de unidades administrativas denominadas "Receptorías de Renta", con el propósito de ofrecer un mejor servicio al contribuyente para el pago de sus obligaciones fiscales.

En los inicios de la administración de Miguel de la Madrid, 1983-1988, se llevaron a cabo importantes reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, para perfeccionar el proceso de sectorización ya iniciado. En él se definieron "categorías sectoriales":

a) Las Secretarías o Entidades de operación y apoyo global, llamadas globalizadoras siendo las de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación.

6. Carrillo, Alejandro, Op. Cit., p. 57.

b) Las Secretarías y el Departamento del Distrito Federal que son coordinadores o cabezas de un sector.

Estas acciones se basaron en la convicción de adecuar la administración pública a la evolución dinámica del Estado moderno que asume la función rectora y de promoción de desarrollo; en ofrecer una respuesta concreta a las demandas planteadas en la consulta popular y en lograr que la acción pública actúe con eficacia y agilidad.⁷

En alcance a esta reestructuración el Gobierno del Distrito Federal decidió diseñar un nuevo sistema de la función operativa de la Tesorería, al proponer la creación de órganos recaudatorios como las administraciones tributarias locales, con el fin de modernizar los sistemas de recaudación, ya que los anteriores (Receptorías de Renta) por la falta de revisión y actualización de sus manuales, devinieron deficientes, lo que originó que un número elevado de contribuyentes dejara de cumplir con sus obligaciones fiscales.

Es entonces un gran reto para la administración pública promover la descentralización y desconcentración de sus funcio-

7. Pichardo Pagaza, Ignacio, Op. Cit., p. 227.

nes y atribuciones. Ello con el propósito de que el Estado logre sus objetivos que, esencialmente, deben ir encaminados a satisfacer las necesidades de una población cada vez más numerosa.

En ese sentido corresponde a la administración pública y, dentro de esta, a la Tesorería del Distrito Federal, efectuar un análisis de sus esquemas de trabajo que permita definir sus funciones normativas, de supervisión y operativas.

1. MARCO CONCEPTUAL

El uso constante de los términos centralización, descentralización, desconcentración administrativa y delegación de facultades ha generado confusiones que es necesario aclarar, a fin de comprender el programa propuesto por las autoridades para llevar a efecto la desconcentración de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal. Asimismo, en los últimos regímenes han tomado gran relevancia, pues han sido incluidos como premisas básicas en los planes gubernamentales con el propósito de disminuir la excesiva centralización de las actividades que realizan cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal.

De esta manera, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 contempló la descentralización de la vida nacional como uno de los puntos básicos del Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid. En él se precisó "en nuestro país se requiere combatir simultáneamente todas las concentraciones, descentralizar la toma de decisiones y reorientar geográficamente la distribución de las actividades productivas, del bienestar social y de la población".⁸

8. Plan Nacional de Desarrollo. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983, p. 67.

Ante esto, el Gobierno de la República, 1983-1988, ha concebido a la descentralización administrativa como "la transferencia de facultades y funciones hacia los lugares donde se requiera la toma de decisiones, así como el impulso a la transferencia de áreas operativas y de servicios a los gobiernos de los estados"⁹ ... "se ha impulsado también la desconcentración de funciones administrativas que tiende a modificar la forma operativa de la administración pública, para acercar la toma de decisiones a los lugares donde se demandan los servicios".¹⁰

En este sentido, la estrategia de descentralización y desconcentración se ha convertido en uno de las orientaciones básicas para descongestionar la toma de decisiones, es decir, redistribuir las diversas competencias entre y dentro de los niveles federal, estatal y municipal.

En este marco es donde se ubica la realización del presente trabajo. En él se considera el estudio de un caso práctico como lo es la desconcentración administrativa de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, la cual ha sido considerada, por sus mismas atribuciones, como una dependen-

9. Cuarto Informe de Gobierno, 1986. Informe Complementario, Descentralización de la Vida Nacional. Presidencia de la República, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, p. 67.

10. Ibid., p. 68.

cia con excesivos y difíciles trámites para cumplir con un simple pago de servicios.

Sin embargo, antes de adentrarnos en el estudio, es conveniente señalar algunas generalidades sobre centralismo, de centralización y desconcentración.

Entendemos por centralismo "la concentración de poder en un ámbito jerárquico superior, con el fin de reunir en una sola persona o cargo la facultad de tomar las decisiones supremas o las más importantes del grupo social".¹¹ "se refiere al poder de tomar decisiones en cuestiones administrativas por medio de una persona u órgano central: El Ejecutivo".¹²

"En la centralización existe unidad funcional, es decir, una organización estructurada jerárquicamente, en la cual los órganos superiores reúnen los principales medios de acción y de control, así como de decisión; en tal virtud los órganos subalternos o distribuidos territorialmente sólo preparan o tramitan las decisiones".¹³

11. Jeannoti Dávila, Elena. La Desconcentración Política y la Desconcentración Administrativa. En RAP Desconcentración No. 67/68, Jul.-dic., 1986, Ed. INAP, México, 1986, p. 17.

12. Ibid.

13. Chanes Nieto, José. En Desconcentración de la Administración Pública Federal. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, Colección Seminarios No. 1., México, 1976, p. 360.

Esta "organización estructurada jerárquicamente" consiste en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores, sobre los inferiores. Dichos poderes son los siguientes:

- Poder de nombramiento
- Poder de mando
- Poder de vigilancia
- Poder disciplinario
- Poder de revisión
- Poder para resolución de conflictos de competencias¹⁴

La descentralización, por su parte, es concebida como "una forma de organización que adapta la administración pública para desarrollar actividades que competen al Estado... a través de organismos creados especialmente para ello y con las siguientes características: personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio".¹⁵ Asimismo, "la descentralización no está sujeta a control jerárquico".¹⁶

Esta última característica nos permite detectar, a simple

14. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1973, p.p. 165-167.

15. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1980, p. 257.

16. Chanes, José. Op. Cit., p. 360.

vista, una diferencia fundamental entre centralización y descentralización, ya que mientras que en la primera los órganos subalternos o desconcentrados que la conforman están estructurados jerárquicamente, en la segunda hay una ruptura de jerarquía y se crea un organismo distinto.

Por otra parte, José Castelazo identifica tres niveles en la descentralización:

La descentralización política consiste en la delegación del poder, territorialmente. Es la creación y aceptación de entidades libres y soberanas dentro de una nación que en nuestro país, a su vez, admiten la existencia de municipios libres y soberanos.

Este tipo de descentralización está limitado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por las Constituciones Estatales, que establecen un modelo idéntico de poderes para cada Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) y en donde aparece el límite territorial de cada entidad y municipio.

La descentralización jurídica tiene que ver con la delegación del poder del gobierno central hacia una organización administrativa con personalidad jurídica y patrimonio propios. Es decir, se crea un organismo autónomo, cuyo respons

sable responde jurídicamente ante la autoridad y responsabilidad del Presidente de la República. El Jefe de la Nación está fuera de toda responsabilidad jurídica con respecto al manejo de un organismo descentralizado.

La descentralización administrativa es un problema de delegación de autoridad, responsabilidad o de funciones. Se pueden descentralizar funciones y la responsabilidad, mientras que la toma de decisiones (o la autoridad) queda centralizado. O bien, se pueden descentralizar las funciones, responsabilidad y autoridad".¹⁷

Una faceta más de la descentralización administrativa se manifiesta "cuando las atribuciones del Estado mexicano deben alcanzar el objetivo de sustituir total o parcialmente la actividad de los particulares, de combinarse con ella en la atención de intereses colectivos".¹⁸ Es decir, aquí se identifica ya la participación del Estado como promotor de desarrollo, y de aquellas actividades que tiendan a lograr el bienestar público, lo anterior a través de la creación de organismos con las características antes definidas.

17. Castelazo R., José. Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública, Cuadernos de Política y Administración. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, 1977, p.p. 157-159.
18. Baca Rivero, Jaime. Descentralización y Desconcentración. En RAP Desconcentración 67/68. Ed. INAP, México, 1986, p. 38.

Por su parte, "la desconcentración es la atribución de competencia decisoria que ejercen en un ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio nacional; mismos que están unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano central".¹⁹

A su vez, desconcentrar "significa separar del centro de un organismo dado, ya sea horizontal o verticalmente, recursos humanos, materiales y financieros ya existentes, incluyendo las decisiones involucradas en su manejo".²⁰

Se considera como desconcentración administrativa a la creación o fortalecimiento de órganos desconcentrados, jerárquicamente subordinados al órgano central, con facultades específicas y autonomía técnica y financiera para resolver asuntos sobre materias y/o el ámbito territorial que se determine en cada caso, mediante un acto legislativo plasmado en una ley o reglamento.²¹

De las definiciones anteriores se puede deducir que la relación entre los órganos centrales y los desconcentrados con-

19. Chanes, José, Op. Cit., p.p. 17-18.

20. Baca, Jaime, Op. Cit., p. 34.

21. Jeanetti, Elena, Op. Cit., p.p. 359-360.

siste en que los primeros determinan y fijan las normas y políticas, para ellos y los órganos desconcentrados, correspondiendo a estos últimos únicamente ejecutar las funciones que le fueron conferidas, y las cuales están coordinadas y controladas por el órgano central.

Para completar los matices que revisten a la desconcentración considero interesante señalar algunos de los principios que, sobre ella, enuncia el Diccionario de Política y Administración Pública.

1. La normalidad, la planeación y el control permanecen centralizados, mientras que las decisiones aplicativas de tales normas y la prestación de servicios se desconcentran, es decir; funciones decisorias, no únicamente trámites.

2. La desconcentración debe de ser de una facultad decisoria, para efectivamente permitir al ciudadano obtener un servicio, o cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos en forma cercana o eficaz. La desconcentración de un mero trámite, en lugar de una decisión puede ser una ayuda al evitar un desplazamiento, sin embargo, no supera la ventaja de un procedimiento realizado por escrito o a través del correo.

3. La decisión que se desconcentra debe ser completa, no una decisión parcial. Desconcentrar parte de la decisión y conservar parte de la misma en el órgano central, implica un doble esfuerzo para el ciudadano.

4. Se requiere la desconcentración de órganos que cumplan funciones complementarias. En ocasiones las unidades desconcentradas, para obtener resultados plausibles, necesitan la desconcentración de funciones de otras dependencias y organismos públicos, que complementan o apoyan su actuación para acercar efectivamente la administración al administrado.

5. Se requiere también la desconcentración de funciones de apoyo, como serían las adquisiciones, la contratación de personal y las asignaciones presupuestales. Si no ocurriese así, los recursos no se obtendrían con la oportunidad y calidad necesarias para cumplir con efectividad las funciones desconcentradas.

6. Unidad de órgano desconcentrado. Reproducir en la unidad desconcentrada la organización central, multiplica innecesariamente los órganos, dificulta la coordinación, rompe la unidad, impide establecer apoyos homogéneos a los órganos desconcentrados y puede reproducir los vicios y el feudalismo de la organización central.

7. Los órganos centrales deben evitar hacer nugatoria la desconcentración, al reabsorber las funciones que han sido desconcentradas, no sólo por razones de legalidad, sino por costumbre. En suma los órganos centrales deben asumir sus funciones de normatividad, coordinación y control, sin tratar de conservar las funciones decisorias desconcentradas.²²

Por otra parte, el Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, previene que "para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías y Departamentos Administrativos podrán contar con órganos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso".²³

Por otro lado, "mediante la delegación una autoridad administrativa jerárquicamente superior confía a una subordinada la posibilidad de decidir o realizar actos determinados en su lugar; tiene un origen administrativo, sin que se transfiera la competencia y responsabilidad del órgano delegante al de-

22. Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. Tomo I, p. 381.

23. Ley Orgánica de la Administración Pública. Ed. Porrúa. México, 1983, p. 11.

La descentralización es una forma de organización que adopta la administración pública, y que consiste en conceder a otros niveles la autoridad, exceptuando aquella que sólo puede ser ejercida en los puntos centrales. Este proceso de concepción de autoridad implica la creación de un organismo, que realizará actividades que competen al Estado. Este organismo tendrá autonomía jurídica y patrimonio propio, es decir; un organismo con autonomía decisoria, y el cual en ningún momento depende jerárquicamente del centro. Además cuenta con autonomía técnica, es decir, no tiene que sujetarse a ninguna gestión administrativa y financiera que se aplique a los servicios centralizados.

La delegación de facultades es un otorgamiento de facultades que corresponden a un funcionario, ya sea de una Secretaría o Departamento Administrativo, con el fin de descongestionar las labores de dichas unidades administrativas. La relación jerárquica no se pierde en ningún momento, por lo que el titular aparece como delegante y el subalterno como delegado. No tiene autonomía técnica, ni operativa, ni patrimonio propio.

En síntesis, los conceptos antes definidos permiten deducir las similitudes y/o diferencias entre la desconcentración con la centralización, la descentralización y la delegación de

legado, es decir, realiza una competencia que no le pertenece, pero que le es transmitida".²⁴

Asimismo, el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal enuncia que: "la delegación administrativa previene que los titulares de las Secretarías y Departamentos Administrativos podrán delegar cualesquiera de sus funciones que integran las propias dependencias o de las que establezcan los reglamentos interiores u otras disposiciones locales".²⁵

Haciendo una combinación de los elementos que integran las definiciones antes señaladas, tenemos que la desconcentración administrativa es el otorgamiento de facultades de la administración centralizada a un órgano desconcentrado, por medio de un acto jurídico, teniendo ciertas facultades de decisión limitadas y supervisadas por el órgano del que dependen, siendo básicamente de una Secretaría o Departamento. Tiene dependencia y nexo de jerarquía; aunque tiene asignaciones particulares, carece de un presupuesto y no tiene personalidad jurídica propia, ni está investido de autonomía orgánica.

24. Chanes, José, Op. Cit., p. 360.

25. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cd. Porrúa, México, 1983. p. 11.

facultades.

Entre la centralización y la desconcentración se presenta un elemento en común que consiste en que existe, y por tanto permanece, la relación jerárquica. Entre las diferencias se manifiesta que mientras en la centralización su competencia se ejerce de manera general a nivel nacional, en la desconcentración la competencia se ejerce en un espacio determinado. Por otro lado, los órganos centrales se ocupan de definir las políticas y normas de actuación tanto para ellos como para los órganos desconcentrados, correspondiéndole a éstos últimos ejecutar las funciones que le son conferidas.

Entre desconcentración y descentralización se establecen diferencias significativas, como ya se indicó en la primera existe una relación jerárquica, en la segunda esa relación desaparece; asimismo, los órganos descentralizados poseen autonomía jurídica y orgánica y patrimonio propios. Los órganos desconcentrados están incluidos en el presupuesto de la dependencia que los regula.

En lo relativo a la desconcentración y delegación de facultades no obstante sus aparentes similitudes, como lo son la ca

rencia de autonomía técnica, orgánica y de patrimonio propio, presentan diferencias bien definidas. Con la desconcentración se establecen órganos con una competencia de índole geográfica; la delegación se presenta entre órganos situados en el mismo lugar y por ello se puede dar en el nivel centralizado o en órganos desconcentrados y/o descentralizados. Asimismo, con la delegación no se altera la estructura orgánica y sí con los órganos desconcentrados.

Así pues, este marco conceptual dará la pauta para entender y ubicar el proceso de desconcentración de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

II. LINEAMIENTOS GENERALES

A. ANTECEDENTES DE LA TESORERÍA DEL DISTRITO FEDERAL.

Conocer el estado actual en que se desenvuelve el proceso de desconcentración de la Tesorería hace necesario referir algunas situaciones que contribuyan al mejor entendimiento de su realidad. Para ello, considero conveniente delinear algunas generalidades del Departamento del Distrito Federal paralelamente con la evolución que ha tenido la Tesorería, ya que ésta actúa en el marco del propio Departamento.

Antes de 1929, año en que se crea el Departamento del Distrito Federal, el Artículo 73 Constitucional originalmente establecía en la fracción VI, base 1a. que "El Distrito Federal y los Territorios Federales se dividirán en Municipalidades... 2a. Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa... 3a. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo de un gobernador que dependerá directamente del Presidente de la República".²⁶

En materia de administración tributaria, en la Ley de Organi

26. Palavicini I., Felix. Historia de la Constitución de 1917, Tomo II. Gobierno del Estado de Querétaro. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación, p. 673.

zación del Distrito y Territorios Federales de 1917²⁷, se de
finió la presencia de una Tesorería General, en la que se
concentrarían los pagos por conceptos de impuestos decreta-
dos para cubrir los gastos del mismo Distrito.

Esta forma de gobierno, régimen municipal y administración
de las finanzas públicas del Distrito Federal, prevaletió
hasta 1928, año en que se suprime dicho régimen municipal.

Esta transformación obedece, esencialmente, a que la ciudad
de México se reafirma como sede de importantes decisiones po
líticas, económicas y administrativas; el principal centro
cultural; la mayor concentración de habitantes y el sitio de
mayor actividad comercial. Es entonces que este nuevo esque
ma, resultado de la consolidación del Estado Mexicano, emana
do de la Constitución de 1917, trae consigo la necesidad de
reorganizar administrativamente al Distrito Federal, con el
propósito de satisfacer las crecientes necesidades y demandas
de una urbe como en la que se transformaba la ciudad de México
co.

Así, en 1928, siendo Presidente de la República Alvaro Obre-

27. Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 1917,
O.G. 13-IV-17.

gón, se reforma la fracción VI, base 1a. del Artículo 73 Constitucional quedando como sigue: "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva".²⁸

Consecuentemente se expide en 1929 la Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales. El primero queda integrado por un Departamento y 13 Delegaciones (Art. 20) y su gobierno lo ejerce el Presidente de la República por medio del Departamento del Distrito Federal (Art. 21).

En lo relativo a la Hacienda del Distrito Federal el Artículo 40 de la mencionada Ley atribuyó concretamente a la Dirección General de Rentas del Distrito Federal "la recaudación de impuestos, derechos y rentas de todo género que formaren el Erario del Distrito Federal, así como el pago de los honorarios demandados por los servicios públicos del mismo Distrito. Asimismo, el Artículo 44 señaló que esta Dirección General establecería las oficinas subalternas que requiriera para cumplir con sus atribuciones".²⁹ Es aquí donde podemos ubicar el antecedente de las Administraciones Tributarias Locales, en el

28. Palavicini I., Félix., Op. Cit., p. 974.

29. Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales de 1929, D.O. 1-1-30.

marco del Departamento del Distrito Federal.

A su vez, con el propósito de corregir las irregularidades representadas por la deteriorada y difícil situación fiscal, originada por diversos factores: la fusión del ex-Gobierno del Distrito Federal con los extintos Ayuntamientos; la vigencia conjunta de la Ley de Hacienda del mismo ex-Gobierno* del 20 de agosto de 1924; de la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de México y Foráneas del Distrito Federal del 20 de enero de 1897 y de todas las disposiciones de ingresos del Distrito Federal; la falta de claridad de precisión en las mismas leyes; la existencia de una sobreposición de gravámenes sobre determinados giros, y con ello, la necesidad de hacer sentir en forma palpable las reformas del Artículo 73 Constitucional, principalmente en lo relativo a las cuestiones financieras del Departamento del Distrito Federal**, se emitió la Ley de Hacienda del Distrito Federal,³⁰ el 30 de agosto de 1929.

* Antes de la reforma del Artículo 73 Constitucional en 1928, que crea el Departamento del Distrito Federal, el Constituyente del 17 organizó al Distrito Federal en 13 Municipios con Ayuntamientos de elección popular directa y su gobierno quedó a cargo de un Gobernador nombrado y removido por el Presidente de la República.

** Situación referida en la exposición de motivos de la Ley de Hacienda del Distrito Federal del 30 de agosto de 1929.

30. Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. D.O. 1-I-30.

Esta Ley señaló como órgano de la Hacienda Pública del Distrito Federal, a la Tesorería del Distrito Federal. En la misma se establece la clasificación de ingresos del Departamento del Distrito Federal en: I. Impuestos, II. Derechos por la prestación de servicios, III. Productos, IV. Aprovechamientos, V. Participaciones en los impuestos de la Federación que se asignen al Departamento del Distrito Federal por las Leyes Federales.

Cabe señalar que esta Ley fue favorablemente criticada ya que, como se mencionó, más que una ley propiamente de reforma fiscal, se trató de una codificación integral de las 28 leyes vigentes, en ese momento, en materia fiscal para el Distrito.

Este esquema legislativo rigió la organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal durante el periodo de 1928-1941.

En diciembre de 1941 se expidió la segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal,³¹ la cual integró las disposiciones básicas que rigieron al gobierno del Distrito Federal hasta 1970, estableciendo lineamientos organizativos y

31. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, D.O. 1-I-42.

y funcionales que reflejaban, en cierto momento, un aparato administrativo acorde con las condiciones políticas, económicas y sociales vigentes entonces. El Distrito Federal se organizó en la Ciudad de México y en 11 Delegaciones.

En materia fiscal esta ley cambió la denominación de la Tesorería General del Distrito Federal por la Dirección de Tesorería, señalando detalladamente sus atribuciones.

Paralelamente, se expidió en diciembre de 1941 una nueva Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal,³² acorde con la nueva organización de la Tesorería y con las necesidades de reformar la legislación fiscal vigente.

La integración orgánico-funcional del Departamento del Distrito Federal, regulada por la Ley Orgánica de 1941, mantuvo su vigencia hasta 1970, a excepción de algunas modificaciones entre las que se detecta el traslado, en 1947, de las funciones de la Dirección de Tesorería a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.³³ Es decir, en 1947 (por disposición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y su Reglamento de 1o. de enero de 1947), la Tesorería pasó a depender

33. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su Reglamento Interior. Colección Legislación, Coord. Gral. Jurídica y Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, México, 1984, p. 12.

de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo relativo a los asuntos de la Hacienda Pública Local, correspondiendo a dicha Secretaría cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal en los términos de la Ley de Ingresos y de las demás Leyes fiscales relativas a la propia entidad, así como llevar la contabilidad e manejar la deuda pública tanto de la Federación como del citado Distrito Federal.

En 1970, durante la administración de Luis Echeverría y con el objeto de actualizar el marco jurídico del Departamento del Distrito Federal y con ello propiciar una administración pública ágil y eficaz, se promulga la Tercera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.³⁴

Con esta Ley, la desconcentración administrativa recibió un impulso definitivo, se identifican la Ciudad de México y el Distrito Federal y se crean 16 Delegaciones que se convierten en órganos destinados a la satisfacción inmediata de las necesidades de los habitantes de cada una de ellas.

Con la expresada Ley Orgánica, las actividades de la Tesore-

34. Ibid., p. 13.

ria quedan coordinadas, por disposición de los Artículos 36, fracción XXVIII, y 43 de la misma Ley, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tanto en lo referente a sus ingresos como a sus egresos, con sujeción a las disposiciones legales respectivas, para evitar la sobreimposición de gravámenes, quedando a cargo de la misma Secretaría la Auditoría General y la vigilancia de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal.

El año de 1976 es de singular interés ya que se exponen los resultados de una labor de planificación que condujo a una transformación integral de la administración tributaria del D.F., en seguimiento de las directrices de la Reforma Administrativa determinada por el Presidente de la República José López Portillo. En los inicios de dicha administración se realizaron estudios y acciones para la desconcentración administrativa de la Tesorería pretendiendo con ello eliminar el centralismo administrativo que impedía una recaudación integral. El programa de desconcentración permitió establecer diversas oficinas dentro de las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, particularmente en las de mayor concentración demográfica.³⁵

35. Tesorería del Distrito Federal, Memoria de Actividades, 1977, p. 19.

En una primera etapa se abrieron 16 oficinas, que se denominaron "Receptorías de Renta", atendiendo a la estructura y ubicación de las 16 Delegaciones Administrativas del Distrito Federal. Más adelante el número de Receptorías se incrementó hasta llegar en septiembre a un total de 42 oficinas.

Esta desconcentración no sólo implicó el establecimiento de "pequeñas tesorerías", sino incluyó además, la incorporación al sistema de pagos toda la red bancaria existente. Asimismo, se instalaron buzones especiales en las diversas oficinas de correos y telégrafos de la ciudad.

Como consecuencia del referido proceso de desconcentración, se consideró necesaria la creación de una dependencia que coordinara y supervisara las labores de las Receptorías de Renta creándose, en el mes de septiembre, la Dirección de Receptorías de Rentas. Esta Dirección se ocupó de coordinar las políticas, actividades, métodos y procedimientos con relación al funcionamiento y desarrollo de la recaudación, aplicación y cumplimiento de leyes y reglamentos, estímulos y facilidades fiscales de las 42 Receptorías de Renta.³⁶

Orgánicamente, la Dirección de Receptorías de Rentas se ubi-

36. Ibid., p. 20.

có en la Subtesorería de Ingresos

Las atribuciones, facultades y funciones de la Tesorería se definieron en el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, de fecha 29 de enero de 1979. Dicho Reglamento rigió hasta 1983. Asimismo, en 1983, como respuesta a la necesidad y propósitos para modernizar la Tesorería con apego a las políticas, estrategias y lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1986; el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro y los programas de descentralización y simplificación administrativa, se emite una nueva Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, la cual es mejor estructurada, además de eliminar vicios de transgresión acumulados, sólo se integró de 116 artículos, a diferencia del ordenamiento anterior que se integraba con 1008 preceptos legales.³⁷

A su vez, en el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, emitido el 16 de enero de 1984, se contempló dentro de la estructura de la Tesorería, la creación, entre otras unidades administrativas, de la Subtesorería de Ingre-

37. Hernández Valenzuela, Fernando. Ingresos del D.D.F., Las Reformas de la Política Fiscal, p. 3.

cos Locales, a quien se le encomendaron las funciones de administrar, recaudar, determinar y cobrar las contribuciones y sus accesorios, productos y aprovechamientos y contribuciones de mejoras, conceptos definidos en la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Hacienda del propio Departamento. Esta Dirección operaba en base a impuestos, a través de cinco direcciones que eran las de Catastro, Adquisición de Inmuebles, Predial, así como Contribuciones de Agua y Diversas³⁸.

Hasta aquí no podemos referir a la evolución que ha tenido la Tesorería del Departamento del Distrito Federal. En el periodo subsiguiente a 1985 es donde se ubica la creación de las administraciones tributarias locales.

A continuación se definen las funciones, atribuciones y estructura orgánica que actualmente presenta la Tesorería.

B. OBJETIVO Y FUNCIONES DE LA TESORERÍA.

De acuerdo con el Manual de Organización del Departamento del Distrito Federal, la Tesorería tiene como objetivo "definir,

38. Subtesorería de Administración Tributaria Regional, Información Básica para el Comité de Autoevaluación de la Tesorería del D.D.F., Informe de Autoevaluación, 1986, p.p. 1-2.

conducir y coordinar la política fiscal de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, con el fin de incrementar la recaudación tributaria, abatir la evasión fiscal y mejorar el servicio a los contribuyentes del Departamento del Distrito Federal".³⁹

Su ámbito funcional consiste:

- Formular la política fiscal de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, basándose en los niveles de tributación, potencial recaudatorio, condiciones específicas de la economía en general y de los contribuyentes en particular.
- Determinar y coordinar los estudios para formular anualmente el anteproyecto de la iniciativa de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, con la colaboración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Conducir la elaboración de los anteproyectos de iniciativa de leyes fiscales y las reformas y adiciones a las mismas, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como dirigir la interpretación y aplicación, en el orden administrativo, de las leyes y demás disposiciones

39. Manual de Organización Institucional del DDF., D.O. 26-III-85, p. 34.

fiscales del Departamento del Distrito Federal.

- Dirigir y coordinar la elaboración y actualización del padrón de contribuyentes y la administración y recepción de ingresos del Departamento del Distrito Federal, conforme a las leyes aplicables, así como verificar que se realicen las funciones operativas inherentes a la recepción de ingresos federales coordinados, de conformidad con los acuerdos del Ejecutivo Federal y del Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- Coordinar los pagos que se deriven del ejercicio del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal.
- Conducir la formulación de estudios de administración financiera e intervenir en la contratación de créditos y financiamientos aprobados por el Ejecutivo para el Departamento del Distrito Federal y de la Ley General de la Deuda Pública.
- Conducir la participación en el control de la deuda pública del Departamento del Distrito Federal, así como coordinar los pagos correspondientes, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos del Departamento y la Ley Federal de Deuda Pública.

- Sugerir al Jefe del Departamento del Distrito Federal las normas jurídicas que promuevan procedimientos tributarios más adecuados para el financiamiento del gasto público del propio Departamento.
- Coordinar la elaboración de programas de descentralización y desconcentración administrativa de la Tesorería. Es en este inciso donde podemos ubicar, inicialmente, el fundamento jurídico de la investigación que realizamos: la desconcentración administrativa de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

En este marco los objetivos de la desconcentración de la Tesorería se identifican como:

"Objetivo General.- Incrementar y fortalecer la recaudación mediante las políticas y estrategias de desconcentración.

Objetivos Particulares.- Acercar al contribuyente todos los servicios que le permitan cumplir con sus obligaciones fiscales; descongestionar los niveles centrales e implantar procedimientos que permitan hacer los trámites sencillos, rápidos y fluidos".⁴⁰

40. Tesorería del Departamento del Distrito Federal, Dirección de Modernización Fiscal, Proyecto de Desconcentración Administrativa, 1986.

C. DIAGNOSTICO.

La naturaleza del problema que nos ocupa se definió en los Comités de Desconcentración, creados para evaluar y conocer la realidad reflejada en las experiencias de las diversas unidades administrativas de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, básicamente, en la Subtesorería de Ingresos Locales.

La matriz de funciones que a continuación se presenta identifica de manera sencilla, pero clara, las actividades que realizaba la Subtesorería de Ingresos Locales en donde se concentraba la determinación, administración y recaudación de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras.

Un análisis breve de la matriz nos permite detectar que la Subtesorería de Ingresos Locales operaba en base a impuestos y no por funciones, es decir, existía una dirección por cada impuesto lo que implicaba que esas direcciones realizaran las mismas funciones indistintamente. Ello ocasionó duplicidad de funciones, desorden y confusión al público y en suma favoreció la descoordinación.

Aunado a ello se vislumbraron problemas de diversa índole tanto a nivel central como a nivel local.

MATRIZ DE FUNCIONES DE LA SUBTESORERIA
DE INGRESOS LOCALES

DIRECCION FUNCIONES	CATASTRO	IMPUESTO SOBRE ADQUISICION DE INMUEBLES	IMPUESTO PREDIAL	CONTRIBUCIONES DE AGUA	CONTRIBUCIONES DIVERSAS
RECAUDACION		X	X	X	X
LIQUIDACION Y SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE		X	X	X	X
NOTIFICACION Y COBRANZAS		X	X	X	X
EMPADRONAMIENTO		X	X	X	X
ASISTENCIA Y SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE		X	X	X	X
ESTUDIOS TECNICOS	X				
CARTOGRAFIA	X				
VALUACION	X				

FUENTE: Manual de Organización de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, 1986

1. Oficinas Centrales.

- Concentración inoperante de funciones y congestionamiento en los niveles jerárquicos.
- Crecimiento excesivo de la población contribuyente (sector industrial, comercial, servicios y vivienda).
- Alto volumen de operación, documentación y rezago.
- Control inadecuado de contribuyentes.
- Mecanismos administrativos obsoletos y controles deficientes.
- Ineficiencia operativa y corrupción.
- Mal servicio a contribuyentes y desconfianza.
- Carencia de un padrón único de contribuyentes.

2. Nivel Operativo

Las Receptorías de Renta, conducto más cercano a los contribuyentes, presentaba serios problemas:

- Estructura organizacional obsoleto.
- La recepción de pagos como función genérica.
- Canales inadecuados de comunicación, supervisión y control.
- Oficinas con bajo volumen de recaudación.
- Condiciones ecológicas desfavorables e inseguridad.
- Ubicación inadecuada.

- Atención deficiente al contribuyente.

Ante tal situación, y en base a los estudios realizados por los Comités de Desconcentración, se decidió transformar radicalmente la estructura de la I.O.D.F. para administrar en base a funciones.

El programa de trabajo se estructuró de la siguiente manera:

- Definición de funciones factibles de desconcentrar a corto, mediano y largo plazo.
- Diseño de la estrategia global de desconcentración.
- Diseño de la(s) estructura(s) y funciones de los órganos desconcentrados.
 - . Definición y desarrollo de requerimientos legales y modificaciones.
 - . Formulación de Manuales de Organización y Procedimientos.
- Planificación y control de la desconcentración.
- Implementación de la desconcentración.
 - . Regionalización interna.
 - . Planes piloto.

Apoyo Logístico

- Argumentación de las alternativas de desconcentración.
- Ubicación de Administraciones y Receptorías.
- Elaboración de estudios sobre la ecología del trabajo.
- Continuación del censo de recursos humanos.
- Determinación de recursos humanos, técnicos y administrativos para las oficinas regionales.
- Determinación del presupuesto de operación para las oficinas regionales.
- Campañas de difusión sobre la desconcentración de la Tesorería.
- Elaboración y ejecución del programa de adaptación socio-técnica para el personal desconcentrado.
- Estudios de opinión respecto a la desconcentración.

Finalmente, cabe mencionar que el diagnóstico antes descrito corresponde al planteado por la Subsecretaría de Modernización Fiscal y Política Tributaria en 1985. El proyecto de reestructuración, originado de ese diagnóstico, planteó inicialmente el establecimiento de 20 Administraciones Fiscales Urbanas, dependientes de una Administración Fiscal Central y de dos Administraciones Regionales, con una estructura orgánico-funcional diferente al de las actuales Administraciones Tributarias Locales. Sin embargo, este plan, cuyos objetivos plan-

teaban sus alcances hasta el año 2010, recibió un fuerte impulso para acelerar su proceso debido al terremoto de septiembre de 1985 que afectó definitivamente las actividades operativas de la Tesorería. Fue entonces que, considerando los estudios ya planteados, se decidió reformular el proyecto de reestructuración a partir del diseño e implantación de las Administraciones Tributarias Locales*.

D. METODOLOGIA

Antes de presentar los aspectos que incluye la metodología que se definió para el logro de los objetivos propuestos y efectuar la desconcentración administrativa con base en funciones, considero conveniente establecer un marco conceptual breve sobre lo que es la metodología.

La licenciada Guillermina Baena Paz define a la metodología "de manera operacional, como el estudio crítico del método",⁴¹ y a este último como "el procedimiento o serie de pasos que nos llevan a la obtención de conocimientos sistematizados".⁴²

Otra definición de método: "es un sistema de principios y

*Subtesorería de Modernización Fiscal. Desconcentración Administrativa de la Tesorería del D.D.F. Julio de 1986.

41. Baena Paz, Guillermina. Instrumentos de Investigación. Editores Mexicanos Unidos. México, 1981. p. 9.

42. Ibid.

normas de razonamiento que permiten establecer conclusiones en forma objetiva".⁴³ A su vez, el método es concebido como "el procedimiento planeado para descubrir las formas de exigencias de los procesos... los resultados de los procesos dependen directamente del método utilizado".⁴⁴

En suma, la metodología integra el plan para alcanzar los propósitos de la desconcentración, es decir, es el camino que conducirá hacia las metas previstas. En este caso, la aplicación de la metodología y su seguimiento así como la detección de detalles que se presentan en su seguimiento.

El proceso de desconcentración se definió con base en tres metodologías: administrativa, técnica y normativa-legal.

1. METODOLOGIA ADMINISTRATIVA

La metodología administrativa sitúa su aplicación en el proceso administrativo. Por ello en este apartado se describen los elementos que comprenden dicho proceso y que se entiende como una técnica que utiliza la administración pública que, en nuestro caso, permitió definir la estrategia que se siguió

43. Mercado Garza, Ario. Manual de Técnicas de Investigación. El Colegio de México, México, 1979. p. 2.

44. Eli de Gortari. El Método de las Ciencias (noción preliminares). Ed. Grijalbo, México, 1979. p. 17.

para llevar a efecto la desconcentración administrativa de la Tesorería del Distrito Federal.

El hecho de reconocer a la administración como un proceso, éste puede identificarse como un conjunto de elementos que, en la práctica, interactúan con el propósito de alcanzar algún objetivo. Sin embargo, en nuestro caso y, sólo para su estudio, es necesario analizarlo en cada una de sus partes, para entender mejor el proceso de desconcentración.

Varios autores coinciden en presentar al proceso administrativo integrado por los siguientes elementos:

- Planeación
- Organización
- Integración
- Dirección
- Control
- Coordinación

a) Planeación.

Jorge Barajas señala que "planear implica proyectar en forma conciente la acción futura".⁴⁵ Es decir, definir qué se pretende y establecer la forma de alcanzarlo. La planeación in

45. Barajas Medina, Jorge. Curso Introductorio a la Administración. Ed. Trillas. México, 1985, p. 72.

cluye aspectos como: objetivos, políticas, reglas y procedimientos, programas y presupuestos. De esta forma, la planeación consiste básicamente en atender los siguientes cuestionamientos:

¿Qué voy hacer? Es decir, definir objetivos. En nuestro caso el objetivo es desconcentrar la Tesorería del Distrito Federal con el propósito de fortalecer los recursos financieros de la Hacienda Pública del Distrito Federal.

¿Cómo? A través de políticas, reglas y procedimientos. "Las políticas son normas generales que señalan el camino que se debe seguir para lograr los objetivos... las reglas son normas específicas que señalan las acciones y decisiones que deben adoptarse ante situaciones determinadas... y los procedimientos son los planes que describen detalladamente la secuencia de los pasos que deben seguirse para ejecutar ciertas actividades de la manera más eficiente".⁴⁶ En lo que nos concierne, lo anterior se definió en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y dentro de éste en las "Líneas de Acción para el Distrito Federal". Parte de este programa consistió en efectuar la desconcentración administrativa de la Tesorería del Distrito Federal.

¿Cuándo? Es decir, establecer programas que son "planes que

46. Ibid., p.p. 74-77.

agrupan diversas actividades que han de ejecutarse para obtener un fin concreto... se caracteriza por determinar el factor tiempo en la realización de las actividades".⁴⁷ Esto es, programar en el tiempo las actividades, estableciendo prioridades, secuencias y sincronizando esas actividades. Puede ser a corto, mediano o largo plazo. En este marco se pretendió efectuar la desconcentración a corto y mediano plazo (1 a 2 años y 4 a 5 años, respectivamente).

¿Cuánto? Consiste en establecer presupuestos que "son la expresión que se da en términos numéricos".⁴⁸ Es decir, en términos generales, realizar un proyecto de los recursos financieros que se utilizaron para la construcción de las oficinas que albergaron las administraciones tributarias locales, así como el costo de la remodelación de las oficinas centrales. (ver anexo 1).

Por otra parte, en la etapa de la planeación se contempló la unificación y sistematización de funciones y actividades, habiendo considerado tanto los resultados estadísticos, como el establecimiento de datos estimados en cuanto a los montos de recaudación y captación de contribuyentes factibles de incorporar al Padrón Único de Contribuyentes.

47. Ibid., p. 77.

48. Ibid., p. 78.

En suma, en la planeación, se trazan los objetivos que le dan un marco de "referencia ideológico", se establecen metas cuantitativas que permiten medir la eficacia del proyecto definido. Asimismo, se fijan las políticas y los medios para alcanzar los objetivos.

b) Organización.

La organización consiste en "establecer una estructura, formal que permita a los integrantes colaborar eficaz y eficientemente en el logro de los objetivos".⁴⁹ Le corresponde, entonces, la división del trabajo y la estructuración de funciones así como la agrupación de las actividades.

Los objetivos de la estructura organizacional son:

- Definir las áreas normativas y operativas.
- Reasignación de funciones y responsabilidad a las áreas, en concordancia con los objetivos de la desconcentración.

Es decir, se establecieron, por un lado, niveles de autoridad para controlar y dirigir los medios para alcanzar los objetivos de la desconcentración y, por el otro lado, se definieron las funciones de las áreas operativas.

c) Integración.

49. Ibid., p. 79.

La integración consiste en proporcionar a la unidad administrativa los diversos recursos que requiere para su eficiente desempeño. Es decir, la integración requiere la participación de recursos humanos, financieros, materiales y técnicos, para el logro de los objetivos.

Los recursos humanos representan el factor más importante para el desarrollo de la administración, y de su selección y capacitación dependerá en gran medida alcanzar los objetivos previstos. Aunada a la demanda de recursos humanos se presenta la necesidad de recursos financieros. Se dotó de recursos materiales a cada unidad orgánica, con el propósito de que ejecuten las tareas que le han sido encomendadas. Por su parte, los recursos materiales -terrenos, locales y edificios, instalaciones, mobiliario, etc.- fueron proporcionados con el objeto de alcanzar los objetivos. Finalmente, el complemento a los recursos humanos, financieros y materiales lo constituyen los recursos técnicos como sistemas, métodos y procedimientos. En nuestro caso se consideró el establecimiento de un proceso técnico basado en el procesamiento masivo de la información en forma oportuna y confiable.

D) Dirección.

La función de dirección "implica conducir los esfuerzos de las personas para ejecutar los planes y lograr los objetivos".⁵⁰

50. Ibid., p. 93.

Por su parte, Chester Bernard en su libro "Las funciones del Ejecutivo", destaca las siguientes funciones directivas:

- El mantenimiento de la comunicación en la organización.
- El aseguramiento de la ejecución de los esfuerzos básicos por parte de los individuos que presten sus servicios en la organización, y
- La formulación y definición de los propósitos de esta organización a todos los niveles.

Es entonces, la dirección el elemento de la administración en el que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones y se vigila simultáneamente que se cumplan en forma adecuada todas las órdenes emitidas.

En nuestro caso, la función de dirección quedó a cargo de los órganos que configuran el nivel central y el nivel regional: Tesorería, Subtesorería, Direcciones Generales, cada área dentro de su competencia.

e) Control

De acuerdo con Ignacio Pichardo, la teoría de la administración define al control como "la fase del proceso administrativo que efectúa la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcial-

mente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes".⁵¹

Consiste en verificar y supervisar que todas las líneas de acción vayan encaminadas a conseguir los resultados. Se divide en dos partes:

- Medición de la actuación. Se refiere a los aspectos cualitativos. Permite el enlace y seguimiento de lo que son las acciones de un plan o programa.
- Valoración de la actuación. Se refiere a los aspectos cualitativos. Permite evaluar los resultados.

El control sobre los órganos desconcentrados permitirá apreciar si los planes y objetivos se han cumplido. La acción controladora del proceso de desconcentración se establece al hacer la comparación entre éste y los resultados obtenidos lo cual conduce a las variables ocurridas.

Se presenta así una estrecha relación entre la planeación y el control, ya que, a través del último se podrán detectar las desviaciones que ocurren y que puedan afectar el logro de los objetivos definidos en la planeación.

f) Coordinación.

51. Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México, Tomo 2. INAP-CONACYT, Mexico, 1984. p. 117.

Una definición de coordinación consiste en "armonizar los esfuerzos individuales para la consecución de objetivos"...⁵²

"La coordinación significa la sincronización y unificación de las acciones para proporcionar una adecuada calidad, oportunidad y dirección; de tal manera que haya armonía y cooperación para alcanzar un objetivo común".⁵³

La coordinación en la nueva estructura de la Tesorería comprende el desarrollo y mantenimiento armonioso de las actividades, con el fin de evitar situaciones de desequilibrio entre los diferentes niveles que integran la organización.

En síntesis, la interacción adecuada de los elementos que conforman el proceso administrativo permitirá, en gran medida, la consecución de los objetivos.

2. METODOLOGIA TECNICA

Especial importancia revistió el aspecto técnico en el programa de la desconcentración de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal. Por ello se consideró al establecimiento de un proceso técnico basado en el procesamiento masivo de la información en forma oportuna y confiable.

52. Barajas, Jorge. Op. Cit., p. 103.

53. Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. INAP-CONACYT, México, 1984. p. 247.

Su establecimiento surgió de la necesidad de brindar una mayor capacidad de respuesta a los trámites que se efectúan. Lo anterior en la medida en que se incorporó un número importante de contribuyentes.

3. METODOLOGIA NORMATIVA-LEGAL

La desconcentración administrativa, para concretizarse, requirió se adecuara el marco legal normativo en el que actúa la Tesorería, en este caso fue necesario modificar el Reglamento Interior del Distrito Federal. Asimismo, se expidió un acuerdo delegatorio de facultades, el cual especifica la descripción orgánica de las administraciones delegacionales; señalándose además el número, la circunscripción territorial en la que ejercen sus facultades y las sedes de las mismas.

El acuerdo delegatorio de facultades, se basó en dictados de leyes, reglamentos, acuerdos internos, etc., a fin de tener validez.

En el caso concreto de que hablamos estos dictados fueron:

a. El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece: "...corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías y Departamentos del Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pe

ro que para la mejor organización del trabajo se podrá delegar en funcionarios de las mismas, algunas de sus facultades..."

b. El artículo 33 del capítulo IX del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, contempla "...la desconcentración de órganos administrativos tendientes a resolver sobre las materias y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso..."

En suma, la integración y conjugación adecuada de los tres aspectos que incluye la metodología, permitió, en el mediano plazo, alcanzar los objetivos previstos. También, a corto plazo, se pudo tener un marco global que permitió inducir el seguimiento de la metodología.

E. VOLUNTAD PARA LA DESCONCENTRACION

Aspecto fundamental, para la implantación de un nuevo sistema fiscal en el Departamento del Distrito Federal, basado en la reestructuración orgánica de su Tesorería, revisó la facultad política del Estado para su efecto.

Un breve marco conceptual sobre administración pública nos permitirá comprender mejor esa voluntad política.

Woodrow Wilson define a la administración como "la parte más obvia del gobierno; es esta misma en acción: es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo".⁵⁴

Asimismo, señala que "la administración está fuera de la esfera propia de la política".⁵⁵

Por su parte, Frank Goodnow se refiere a dos funciones del gobierno, alude: "estas dos funciones del gobierno pueden, por propósito de conveniencia, ser designadas respectivamente como Política y Administración. Política se relaciona con las políticas o expresiones de la voluntad del Estado y la Administración se relaciona con la ejecución de esas políticas".⁵⁶ En decir, la expresión de la voluntad del Estado (política) y la ejecución de esa voluntad (administración).

Leonard D. White, señala que la administración pública "consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del Estado".⁵⁷ También menciona que "afirmar que la política y la

54. Woodrow, Wilson. El Estudio de la Administración. En Revista de Administración Pública Antología 1-54. Ed. INAP, México, 1983. p. 384.

55. Ibid., p. 393

56. Goodnow, Frank. Política y Administración. En RAP 1-54, Op. Cit., p. 353.

57. White D. Leonard. Introducción al Estudio de la Administración Pública, Centro Regional de Ayuda Técnica, AIO, México 1964 (1926), p. 551.

administración son estructuras o procesos separados y autónomos es notoriamente incorrecto".

Las definiciones anteriores son un ejemplo de la diversidad de opiniones sobre el estudio de la administración pública. El estudio central de ella se ha basado en la tan discutida dicotomía política-administración. Sobre este aspecto, considero interesante hacer alusión a la obra del Dr. Omar Guerrero quien, después de un profundo análisis de diferentes obras del pensamiento administrativo relacionado con la administración pública, afirma que la "dicotomía política-administración es falsa".⁵⁸ y que sólo se puede dar para su estudio académico, pero no en la realidad. De lo anterior, define a la administración pública como "la acción del Estado en la sociedad, acción que se caracteriza por la doble naturaleza de la propia administración del Estado: dirección administrativa y dominio político".⁵⁹ "La dominación política corre pareja a la dirección administrativa, porque la primera no subsiste si la segunda -que es una actividad que concreta actos públicos- no es realizada".⁶⁰

58. Guerrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Ed. Fontamara, Barcelona, España, 1981, p. 60.

59. Ibid., p. 244.

60. Ibid., p. 188.

Dado lo anterior podemos identificar a la desconcentración de la Tesorería como un fenómeno político-administrativo, en el que la administración pública puso en acción la voluntad política del Estado en su papel de brindar respuestas a las demandas de la población y de atender a ciertos programas que se han estructurado en su propio ámbito.

Para cerrar este apartado me parece interesante mencionar lo que el Maestro Victor Flores Olea alude sobre administración pública, señala: "la administración pública generalmente responde a los grandes lineamientos políticos que establece el Estado, es decir, el poder político que no está divorciado de un proyecto social, económico o político".⁶¹

61. Olea Flores, Victor. La participación popular en las decisiones políticas-administrativas. En Programa de Desconcentración de la Administración Pública Federal. Op. Cit., p. 221.

III. ESTRATEGIA DE DESCONCENTRACION.

La estrategia de desconcentración comprende básicamente tres incisos. El primero identifica los Aspectos Jurídicos, es decir, documentos como leyes y reglamentos que inciden en la operación de la Tesorería. Conviene mencionar que existe una variada gama de instrumentos jurídicos fiscales a los que se tiene que someter la Tesorería. Basta señalar solamente: el Código Fiscal de la Federación; leyes como la del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento, la del Impuesto sobre la Renta, la de Coordinación fiscal y otras. Sin embargo, para nuestro estudio sólo nos referiremos a aquellos documentos que definan: el origen del Departamento del Distrito Federal y dentro de éste de la Tesorería; las funciones y atribuciones de la Tesorería, así como los que señalan los rubros y los recursos obtenidos por concepto de esos rubros.

El segundo inciso se refiere a los Aspectos Administrativos. En este caso, los documentos en que se fundamenta la desconcentración administrativa, como parte de un programa nacional, como lo es el Plan Nacional de Desarrollo y otros Acuerdos.

Finalmente, el tercero relativo a los Aspectos Organizacio-

nales. En el se presentan los niveles en que se organizó la Tesorería: central o normativo, regional o de control, y local o operativo. Se señalan, asimismo, los objetivos y funciones de las unidades administrativas que integraron esos niveles.

A. ASPECTOS JURIDICOS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se establece en sus Artículos 40 y 43, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta por 31 Estados libres y soberanos, en lo concerniente a su régimen interior, y un Distrito Federal.

En su Artículo 73, fracción VI, se señala que el Congreso de la Unión es el órgano facultado para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. En la misma fracción, base 1a., indica que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva.

2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Artículo 5o. del Título Primero define que el Gobierno

del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con la ley orgánica correspondiente.

Por su parte, el Artículo 17 expresa que tanto las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, para el eficiente desempeño de sus actividades, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

3. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

En su Artículo 3o., fracción VIII, se define que el Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliará, en el ejercicio de sus atribuciones, de la Tesorería para atender, primordialmente, las materias relativas a la operación de la administración fiscal y la recepción de ingresos del Departamento del Distrito Federal.

Por su parte, el Artículo 19 establece los asuntos que le competen en materia de Hacienda, es decir, las atribuciones que le corresponden en materia de ingresos y egresos.

En materia de ingresos le corresponde:

- Proyectar y calcular los ingresos anuales del Departamento del Distrito Federal, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo referente a la política de ingresos y su estimación.
- Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo relativo a que los sistemas impositivos del Departamento sean congruentes con los del Gobierno Federal.
- Llevar y mantener actualizado el padrón fiscal.
- Recaudar, custodiar y administrar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y otros arbitrios señalados en la Ley de Ingresos y en las demás leyes y disposiciones fiscales de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal.
- Ordenar y practicar visitas domiciliarias de inspección y verificación para comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes y demás disposiciones fiscales de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal.
- Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de carácter federal, con fundamento en las leyes y en los acuerdos respectivos.

- Imponer sanciones por infracciones a las leyes fiscales de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, así como resolver y recibir las solicitudes de reconsideración y condonación en su caso, de las multas fiscales.

De estas atribuciones, en materia de ingresos, derivan las que se le han de conceder a la Tesorería y que se detallan en el Reglamento Interior del propio Departamento.

En materia de egresos le corresponde:

- Formular y proponer el anteproyecto de Presupuesto anual de Egresos, y dirigir, planear, programar y controlar la intervención pública del Departamento del Distrito Federal, con la participación que legalmente corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Controlar y vigilar el ejercicio del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal y evaluar el gasto público del propio Departamento para fines internos, en los términos que fijan los Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación.
- Efectuar los pagos derivados del ejercicio del Presupuesto de Egresos.
- Prever y efectuar, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, los pagos correspondientes a la deuda pública

del Departamento del Distrito Federal de conformidad al Presupuesto de Egresos aprobados.

Si bien es cierto no es objeto de análisis del presente trabajo los egresos del Departamento del Distrito Federal, considero interesante definir de manera breve las funciones que en esa materia le corresponde a la Tesorería. Así como presentar un cuadro que identifique la evolución de los egresos del Departamento, durante el periodo 1983-1988.

Funciones: Participar en la elaboración del Presupuesto de Egresos del Departamento; preservar y custodiar la documentación y garantías de cumplimiento de contratos, conforme se efectúan los pagos derivados del ejercicio del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con el calendario aprobado y verificar que la documentación, que ampare dichos pagos y ministraciones, satisfaga los requisitos establecidos; efectuar las amortizaciones correspondientes a la Deuda Pública del Departamento del Distrito Federal, y proporcionar a la Dirección General de Programación y Presupuesto, la documentación comprobatoria de los ingresos y pagos del propio Departamento; regularizar la contabilidad de los ingresos y egresos de la Tesorería del D.D.F., de acuerdo a los conceptos establecidos en la Ley de Ingresos y de Hacienda del Departamento del Distrito Federal

y las cuentas del presupuesto autorizado.

Estas funciones le corresponde ejercerlas a la Subtesorería de Administración Financiera, en cumplimiento a las atribuciones y facultades señaladas en diversos ordenamientos legales como: Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, Artículo 34, fracciones I, V, VII, X, XII; Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, Artículos del 1 al 9. Para efectuar los pagos derivados del Ejercicio del Presupuesto de Egresos del Departamento, esta Subtesorería cuenta con 20 Pagadurías que atienden los pagos de Servicios Personales del Sector, así como de los diferentes conceptos que establece el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal correspondiente. El anexo 2 comprende el Presupuesto de Egresos del D.D.F. y de la Tesorería, en el periodo 1983-1988. Un análisis breve del mismo nos permite detectar que el presupuesto asignado a la Tesorería ha sido constante, salvo en los años 1985 y 1986. Lo anterior debido, precisamente, a que se requirió un excedente en la asignación de re cursos para efectuar la desconcentración administrativa.

4. Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Como parte de la nueva política económica que inauguró el ré gimen actual se presentaron una serie de iniciativas y refor mas a diversas leyes, incluyendo las fiscales, con el propó-

sito de fortalecer el sistema impositivo. Parte de este paquete de reformas incluyó a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, la que permaneció prácticamente igual desde 1941 hasta diciembre de 1982. Es evidente que esta Ley al permanecer, por más de cuarenta años sin modificaciones sustanciales devino obsoleta y poco práctica para su aplicación en la época actual ya que, además de contener más de mil artículos, se expresaba en términos difíciles de comprender. Es por ello que fue objeto de una reforma radical basada en una revisión detallada, con el fin de lograr precisiones conceptuales en materia contributiva, de tal manera que todos los contribuyentes pudieran entender cada término empleado. La nueva Ley se integró de 116 artículos y en ella se definen las obligaciones fiscales de las personas físicas y morales, es decir el pago que los contribuyentes deben de realizar por concepto de impuestos, contribuciones de mejoras y derechos.

Con el propósito de tener una idea de los aspectos que incluye, considero conveniente señalar los títulos y capítulos que la integran:

Título I. Disposiciones Generales

Título II. De los Impuestos

Capítulo I. Del Impuesto Predial

Capítulo II. Del Impuesto sobre Adquisiciones de Inmuebles.

Capítulo III. Impuesto sobre Espectáculos Públicos.

Capítulo IV. Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos.

Capítulo V. Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos.

Título III. De las Contribuciones de Mejoras

Título IV. De los Derechos.

Capítulo I. Disposiciones Preliminares.

Capítulo II. De los Derechos por la prestación de servicios.

Sección Primera. De los servicios de construcción y operación hidráulica.

Sección Segunda. De los servicios de expedición de licencias.

Sección Tercera. Del Registro Público de la Propiedad.

Sección Cuarta. Del Registro Civil.

Sección Quinta. Derechos por servicios de control vehicular.

Sección Sexta. De los servicios de alineamiento y señalamiento de números oficiales.

Sección Séptima. De la regularización de predios.

Sección Octava. Museos.

Sección Novena. Concesiones de Inmuebles.

Sección Décima. Panteones.

Sección Décima Primera. Almacenaje.

Sección Décima Segunda. Publicaciones.

Sección Décima Tercera. Cuota de recuperación por la prestación de servicios médicos.

Sección Décima Cuarta. Derechos por servicios de demolición.

Capítulo III. De los derechos por el uso o el aprovechamiento de bienes del dominio público.

Sección Primera. Estacionamiento de vehículos.

Sección Segunda. Uso o aprovechamiento de inmuebles.

Sección Tercera. Agua.

Sección Cuarta. De la red de alcantarillado.

Transitorios.

5. Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal.*

La Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal constituye uno de los documentos más importantes para la actividad fiscal del Distrito Federal. En ella se establecen los diversos rubros que integran el medio para obtener los recursos económicos necesarios para sufragar el presupuesto de egresos del Departamento. Figura una estimación de los ingresos que se van a obtener durante el año de referencia.

Para efectos del presente trabajo sólo me referiré a los conceptos que integran dicha Ley.

I. Impuestos

1. Predial

*Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal. D.O. 31-XII-87.

2. Sobre Adquisición de Inmuebles
3. Sobre Espectáculos Públicos
4. Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos
5. Sustitutivo de Estacionamientos
6. Sobre Nóminas

II. Contribuciones de Mejoras

III. Derechos

1. Por la prestación de servicios de agua.
2. Por la prestación de servicios del Registro Público de la Propiedad y el Comercio.
3. Por los servicios de control vehicular.
4. Por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público del Departamento del Distrito Federal.
5. Por cuotas de recuperación por servicios médicos.
6. Por la prestación de servicios del Registro Civil.
7. Por la expedición de licencias para la explotación de minas y canteras, refrendo anual, así como la supervisión de los trabajos.
8. Por la expedición de la placa de control de uso y ocupación de inmuebles.
9. Por la prestación de servicios de demolición de inmuebles.
10. Por la prestación de servicios que corresponden a funciones de derecho público distintos de los señalados en los incisos anteriores.

IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o pago.

V. Accesorios de las Contribuciones.

VI. Productos.

1. Por la prestación de servicios que corresponden a funciones de derecho privado.
2. Por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.
 - a) Tierras y construcciones.
 - b) Enajenación de muebles e inmuebles.
 - c) Intereses de valores, créditos y bonos.
 - d) Utilidades de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
 - e) Otros.

VII. Aprovechamientos

1. Reintegros y cancelación de contratos.
2. Multas administrativas, así como las impuestas por autoridades judiciales y reparación del daño denunciado por los ofendidos.
3. Donaciones en especie a cargo de propietarios de fraccionamientos o terrenos.
4. Aportaciones en efectivo por fraccionamiento de terrenos y por la construcción de conjuntos habitacionales.

nales.

5. Aportaciones en efectivo por quienes construyan obras nuevas para la dotación general de la infraestructura, equipo y servicios urbanos.
6. Cuotas por la división, subdivisión o reedificación de predios.
7. Otros no especificados.

VIII. Participación en Impuestos Federales.

1. Por el Fondo General y por el Fondo Financiero Complementario.
2. Por la participación del 80% de la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
3. Por gestión de cobro.
4. Por multas administrativas impuestas por autoridades no fiscales.

IX. Ingresos derivados en Financiamiento.

1. Empréstitos.
 - a) Al Departamento del Distrito Federal.
 - b) A los Organismos Descentralizados del Departamento y Empresas de Participación Estatal.
2. Otros no especificados, (ADEFAS)

X. Otros Ingresos.

1. Ingresos y Financiamiento de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (Ingresos

propios).

2. Transferencias del Gobierno Federal.

En resumen, los rubros considerados en la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal están integrados por impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y renglones de participaciones así como ingresos derivados en financiamiento.

Por otra parte, podemos identificar que los ingresos propios de la Entidad se integran por capítulos y renglones hasta el capítulo VII, relativo a los aprovechamientos; mismos que coresponden exclusivamente a contribuciones locales, y que con la suma a éste de las Participaciones en Impuestos Federales, del capítulo VIII, se obtiene el total de los ingresos ordinarios. El resto del ingreso total lo constituyen los ingresos derivados en financiamiento, es decir, empréstitos y por el rubro de Otros Ingresos.

B. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS.

1. Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1963-1968 es el documento normativo fundamental en que se sustentan las acciones de des-concentración, es decir, dichas acciones se orientan a dar

cumplimiento a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, objetivos que se constituyen en los propósitos políticos fundamentales del Gobierno de Miguel de la Madrid, a saber: el Nacionalismo Revolucionario; la Democratización Integral; la Sociedad Igualitaria; la Renovación Moral; la Descentralización de la Vida Nacional; el Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación y la Planeación Democrática. En este orden, las acciones de desconcentración de la Tesorería se ubican en el capítulo noveno del Plan Nacional referente a "la política regional", ya que en él se establecen las bases generales para la política de descentralización de la vida nacional. Específicamente las podemos localizar en el inciso referente a las "líneas de acción para el Distrito Federal" en cuyo apartado referente al Financiamiento se plantea la modernización de la administración pública del Departamento del Distrito Federal contemplándose mejorar el manejo del aparato recaudatorio. Es entonces parte de ese proyecto el llevar a efecto la desconcentración administrativa de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

2. Acuerdo de Simplificación Administrativa.

Los cambios profundos que implica un proceso de desconcentración administrativa deben ir acompañados de adecuaciones legales y operativas. Estas adecuaciones son el apuntalamiento de las decisiones administrativas, es decir, el proceso

normativo, en su aspecto legal, conlleva la delegación de facultades de los órganos centrales hacia los órganos intermedios y locales. Inicialmente identificamos el "Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas" (D.O. 8-VIII-54). En este Acuerdo se delimitan las actividades que las dependencias y entidades habrán de seguir para hacer de la administración pública una administración eficiente y expedita para con ello brindar a la ciudadanía un servicio oportuno. En él se establece que se deberán simplificar, prioritariamente, los trámites y procedimientos que no requieren reformas a leyes o reglamentos. Sin embargo, señala que, para el caso contrario, se deberá preparar de manera oportuna, y en los términos legales respectivos, las iniciativas de reformas y adiciones a la legislación vigente y proponerlas al Ejecutivo Federal.

En el caso de la Tesorería fue necesario efectuar ciertas adiciones y reformas al Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. A partir de estas adecuaciones se efectuó la reestructuración orgánica de la Tesorería, iniciándose así una administración en base a funciones, que implicó

la fusión, reubicación, desaparición, creación y modificación de órganos a todos los niveles, así como la designación a cada área de facultades y ámbito de competencia, de manera que el esquema operativo de la extinta Subtesorería de Ingresos Locales* quedó integrado por una Administración Tributaria que, para el mejor desempeño de sus actividades, contaría con administraciones tributarias locales.

Aunado a las adecuaciones antes mencionadas se expidió, en febrero de 1987, el "Acuerdo por el que se delegan las facultades que se indican a los Ciudadanos Administrador Tributario Regional, Contralor Interno y Directores de Área". (D.O. 7-IV-87). En las consideraciones del mismo se preve la prioridad de formular procedimientos de simplificación para "alcanzar grados razonables de productividad y eficiencia en la gestión pública".

C. ASPECTOS ORGANIZACIONALES.

Antes de presentar los niveles en que se organizó la Tesorería, considero conveniente ubicar la desconcentración administrativa dentro de la administración pública. A saber, la administración pública se divide en cuatro ramas:

*Ver anexo 3.

- a) Planeación Pública. Se refiere a la previsión y planeación.
- b) Sistemas, métodos, técnicas y procedimientos públicos. Es to es la organización del sector público.
- c) Administración de Recursos Públicos. Referente a la integración de los recursos humanos, financieros, técnicos y materiales.
- d) Sistemas directivos públicos. Ello se refiere a la dirección, control y coordinación del sector público.

De lo anterior, podemos ubicar a la desconcentración administrativa en la rama de sistemas, métodos, técnicas y procedimientos públicos. Dado que esa es una técnica que, en nuestro caso, definió la organización de la Tesorería. Es decir, asignó las funciones correspondientes a los niveles central, regional y operativo.

A continuación se presenta el ordenamiento de los niveles en que se organizó:

1. Nivel Central*

El nivel central queda configurado como sigue:

- Oficina del Tesorero.

*Ver anexo 4.

- Subtesorería de Administración Tributaria Central.
- Subtesorería de Administración Tributaria Regional.
- Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.
- Subtesorería de Administración Financiera.
- Subtesorería de Fiscalización.
- Procuraduría Fiscal.
- Dirección General de Informática.
- Coordinación Administrativa.
- Contraloría Interna.
- Dirección de Modernización y Comunicación.

En este caso, la desconcentración administrativa implica que en el nivel central se lleven a cabo únicamente funciones normativas y de apoyo global, como lo son: planeación, supervisión, control y operación; ésta última comprende sólo actividades de recaudación de grandes contribuyentes. De esta manera, la administración tributaria central, orienta sus acciones a la programación, coordinación y evaluación de las actividades delegadas, y a brindar un servicio personalizado, para facilitar el cumplimiento de obligaciones fiscales de los grandes contribuyentes.

Por su parte, la atención de los demás contribuyentes (menores) se encomienda a la Subtesorería de Administración Tributaria Regional; cuyos objetivos y funciones se definen en el

Manual de Organización de la T.D.D.F.* y son los siguientes:

Objetivo: Planear, organizar, dirigir y controlar las políticas y programas de recaudación, concentración, custodia y aplicación de las contribuciones y sus accesorios, los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como propiciar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

Funciones: - Establecer las políticas y sistemas en materia de recaudación, custodia y administración de contribuciones, productos y aprovechamientos, participaciones federales y en general todos los recursos financieros del Departamento del Distrito Federal.

- Dictar las políticas correspondientes a las funciones de las áreas a su cargo.

- Proponer las reformas o adiciones a las leyes fiscales, a fin de incrementar y hacer más eficiente la recaudación.

- Presentar para autorización el plan anual de trabajo de la Administración Tributaria Regional.

*Manual de Organización de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal. 1986.

- Controlar la actualización de los padrones de contribuyentes del Impuesto Predial, Contribuciones de Agua, Contribuciones Divercas e Ingresos Coordinados.

- Autorizar convenios para el pago del impuesto en parcialidades que soliciten los contribuyentes.

- Planear, dirigir, controlar y en su caso autorizar las resoluciones de solicitudes de prórrogas, pagos en parcialidades, compensaciones, devoluciones, consultas y liquidaciones, participar en la orientación y asistencia técnica a los contribuyentes.

- Coordinar con la Procuraduría Fiscal de la Tesorería del Distrito Federal las acciones legales que procedan en los recursos administrativos interpuestos por los particulares en materia de su competencia.

Es evidente, por el tipo de funciones que se le han asignado a la Subtesorería de Administración Tributaria Regional, que su carácter es fundamentalmente de orden normativo y de supervisión y, por lo tanto, se localiza en el nivel central de la estructura orgánica de la tesorería del Departamento del Distrito Federal.

2. Nivel Regional.

El proceso de reestructuración previno la configuración de cuatro Administraciones Tributarias de Operación Regional. Para su integración fué necesario que el personal adscrito a las Direcciones de Contribuciones de Agua, Contribuciones Diversas, Impuesto Predial, Recaudación, y Servicios al Contribuyente, y la Subdirección de Contabilidad y Control de Ingresos, de la extinta Subtesorería de Ingresos Locales, se adscribiera a las Administraciones Tributarias de Operación Regional (Norte, Sur, Oriente y Poniente); con objeto de que estas áreas pudieran llevar a cabo sus nuevas atribuciones en forma eficiente y oportuna.

Las Administraciones Tributarias de Operación Regional, coordinadoras de las Administraciones Tributarias Locales, se identifican en el nivel regional. La creación de este tipo de órganos intermedios, entre el nivel central y el nivel local, responde a la necesidad de reducir los tramos de control, además de descongestionar el nivel central no sólo en lo concerniente a la toma de decisiones, sino también en lo relativo al centro de tramitación de asuntos relacionados con los requerimientos fiscales.

Orgánicamente las Administraciones Tributarias de Operación Regional se integran de la Unidad Departamental de Recursos

Humanos y de la Unidad Departamental de Recursos Financieros y Materiales. (ver anexo 5).

Sus funciones se definen en el Manual de Organización de la Tesorería del D.D.F. y son las siguientes:

- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las labores encomendadas a las Administraciones Tributarias Locales que integran la Administración Tributaria de Operación Regional.
- Coordinar la asistencia técnica que requieran las Administraciones Tributarias Locales, para el cumplimiento de las normas y la consecución de los objetivos y metas que se establezcan en materia de recaudación fiscal.
- Diseñar e implantar sistemas de información sobre resultados de la operación y recaudación.
- Establecer la coordinación interna y externa que resulte necesaria en el cumplimiento de los proyectos y trabajos asignados.
- Planear, desarrollar y evaluar los sistemas de normatividad y supervisión, en el ámbito de las Administraciones Tributarias Locales, y a nivel Administración Tributaria de Operación Regional a través de los programas de trabajo correg

pendiente.

- Diseñar y aplicar los procedimientos de supervisión que resulten necesarios, para el señalamiento oportuno de las desviaciones en los procedimientos de trabajo de las Administraciones Tributarias Locales.

Corresponde, entonces, a las Administraciones Tributarias de Operación Regional supervisar las funciones y actividades de las Administraciones Tributarias Locales que tiene adscritas. Asimismo le corresponde controlar, es decir, detectar las posibles desviaciones en el funcionamiento de las Administraciones Tributarias Locales, para cumplir en su oportunidad con los proyectos y trabajos asignados.

3. Nivel Local.

Finalmente, el nivel local se compone de 20 Administraciones Tributarias Locales y 21 Oficinas Auxiliares de Recaudación. En estas unidades administrativas es donde se delegaron la mayor parte de las actividades operativas de recaudación.

Las funciones que se desconcentraron fueron las de:

- Registro y control de obligaciones
- Asistencia, liquidación y servicios al contribuyente

- Notificación y cobranza
- Servicios
 - . Devoluciones
 - . Pagos en parcialidades
 - . Certificación de documentos
 - . Certificación de no adeudos
 - . Atención de inconformidades
- Supervisión y control regional y/o local
- Recepción de pagos y declaraciones
- Recepción de avisos de alta, baja y modificaciones al Padrón

Las funciones antes señaladas fueron asignadas a las Administraciones Tributarias Locales.

Considero conveniente presentar la estructura orgánica de las ATL, así como presentar las funciones de los Departamentos en que se organizó. (ver anexo 6).

UNIDAD DEPARTAMENTAL DE REGISTRO Y CONTROL DE OBLIGACIONES

- Registrar a los contribuyentes de los distintos impuestos, derechos, productos o aprovechamientos, fijando las bases para su determinación en cantidad líquida.
- Promover los medios necesarios para identificar los contribuyentes potenciales y para mantener actualizados los padron

nes.

- Coordinar las actividades del registro de contribuyentes con el Centro de Procesamiento de Datos.
- Emitir los reportes estadísticos mensuales de recaudación, recepción y entrega de documentos; a fin de proponer las políticas y medidas tendientes a mejorar la recaudación, en cuanto a: impuestos, derechos, multas y recargos de los rubros de ingresos que administra la ATL.
- Establecer sistemas para el control de la deuda vencida, a fin de vigilar el cumplimiento oportuno de las obligaciones a cargo de los contribuyentes y reducir rezagos.
- Establecer los métodos y procedimientos más adecuados para la recepción, control y custodia de documentos, declaraciones y órdenes de cobro mediante las cuales se lleve a cabo la recaudación.

UNIDAD DEPARTAMENTAL DE ASISTENCIA, LIQUIDACION Y SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE.

- Proporcionar gratuita y específicamente al contribuyente los medios necesarios para cumplir con las obligaciones fiscales.
- Facilitar al contribuyente el cumplimiento espontáneo de sus obligaciones fiscales.

- Recibir y analizar las inconformidades y quejas que preonte el público.
- Proporcionar el otorgamiento de convenios y acuerdos sobre condonaciones, créditos fiscales y pagos en parcialidades, de acuerdo a la normatividad vigente.
- Atender las solicitudes del contribuyente y notarios en lo relacionado a constancias e informes de adeudos.
- Analizar y autorizar las solicitudes de devoluciones o compensaciones de créditos por pagos indebidos y modalidades que señalan las Leyes Fiscales.
- Realizar los ajustes pertinentes por medio de las liquidaciones que proceden en los casos de emisiones en las notificaciones.
- Definir la aplicación legal en los cobros de diferencias omitidas a contribuyentes.
- Dictaminar diferencias y recargos cuando el impuesto no se haya determinado correctamente.
- Aplicar sanciones por infracciones a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, relacionados con el pago y trámite de los impuestos.
- Proporcionar a las distintas Unidades Departamentales el servicio de emisión de los recibos consolidados, esto a través de pantallas de teleproceso e impresoras.

UNIDAD DEPARTAMENTAL DE INGRESOS.

- Revisar el movimiento diario de las cajas recaudadoras, para su registro de acuerdo al catálogo de cuentas.
- Efectuar registros en libros y auxiliares del movimiento a fin de poder determinar que la información que se genere sea veraz y oportuna.
- Recibir, registrar y controlar los formatos de reporte mensual de ingresos, cotejando los importes de ingresos diariamente, contra el importe mensual reportado.
- Formular estados de cuenta, reportes de recaudación y estadísticas para informar a la Administración Tributaria de Operación Regional, de la situación de los ingresos y egresos de la "A.T.L."
- Revisar, validar y en su caso elaborar pólizas de ajuste a los diarios de recaudación.

UNIDAD DEPARTAMENTAL DE SERVICIOS JURIDICOS, NOTIFICACION Y COBRANZA.

- Establecer coordinación pertinente con la Unidad Departamental de Control de Obligaciones, a fin de conocer oportunamente la deuda vencida para ejercitar el procedimiento administrativo de ejecución.

- Programar fecha de inicio, tiempo de ejecución y terminación de actividades de notificación en razón del vencimiento e importancia del crédito.
- Practicar embargos y extracción de bienes a fin de hacer efectivos los créditos fiscales.
- Notificar y llevar a cabo intervenciones de caja y/o administración de negocios embargados designando depositario.
- Vigilar que los trámites de notificación, requerimiento y embargo se realicen correcta y oportunamente.

Este esquema funcional nos indica que son las Administraciones Tributarias Locales los órganos a través de los cuales la ciudadanía podrá cumplir con sus obligaciones fiscales, y podrá inconformarse. Ello induce a comprender que estos órganos no tienen sólo la función de recepción de pagos, sino que ofrecen un servicio variado que descongestiona el nivel central.

a. Características de las Administraciones Tributarias Locales.

A continuación se presentan características de las Administraciones Tributarias Locales (ATL), órganos torales en la desconcentración.

- Se construyeron edificios conforme a un modelo tipo y en lugares de fácil acceso a los contribuyentes.
- Se revisaron y, en su caso, se elaboraron manuales de procedimientos, instructivos y formatos.
- Fue asignado a cada una de las ATL, para su control, un universo aproximado de 200 000 contribuyentes, el cual se determinó en base a los registros de gravámenes locales y federales coordinados, así como a la circunscripción territorial de cada una de ellas.
- Se instalaron, en cada ATL, 8 cajas de recaudación electrónicas, 5 videos para servicio de teleproceso y 2 impresoras, contando así con requerimientos de servicios informáticos.
- Se establecieron horarios vespertinos hasta las veinte horas todos los días hábiles en cuatro ATL, estratégicamente ubicadas que son: Mina, Tepeyac, San Jerónimo y San Lázaro.

Asimismo, para cumplir con las funciones que se asignaron a las Administraciones Tributarias Regionales y Locales, se definieron los siguientes programas:

- Registro y Control de Obligaciones

En materia de registro y control de obligaciones, concluir la regionalización del registro, depurarlo y actualizarlo. Identificar contribuyentes con obligaciones en distintos

tributos locales y federales para control en cuenta única.

- Servicios Jurídicos, Notificación y Cobranza

En materia de apoyo jurídico, notificación y cobranza, la elaboración de resoluciones de recursos, la notificación a contribuyentes morosos de carácter local y federal, que se generen, y la aplicación del procedimiento económico-coactivo en todas sus fases.

- Ingresos

En materia de ingresos: recepción de la recaudación, concentración de posturas del ingreso y la integración y distribución de la documentación soporte.

- Asistencia y Servicios al Contribuyente.

Llevar a cabo campañas de difusión para orientar al contribuyente sobre sus obligaciones fiscales, como los lugares en los que pueda cumplirlas.

4. Recursos Humanos Desconcentrados.

Con base en la necesidad de implantar una estructura organizacional para las Administraciones Tributarias Locales que soportara la demanda de servicios del contribuyente, la Subtesorería de Modernización Fiscal y Política Tributaria, en julio de 1985, diseñó un bosquejo de los movimientos de personal que permitieran dotar a los órganos desconcentrados de los recursos humanos indispensables para una operación

eficiente.

Con base en la plantilla de personal que ascendía a 8 929 empleados, se separó de la misma el personal desconcentrado, para llegar a la determinación de 3 702 elementos para laborar en los órganos desconcentrados (ATL), de los cuales 2 862 son de permanencia interna y los restantes 840 de permanencia externa. (ver anexo 7).

Los anteriores recursos humanos determinados para el nivel desconcentrado fueron distribuidos en toda la estructura propuesta para las ATL, tomando como base su ubicación dentro de la estructura actual considerando su coincidencia en las funciones que realiza.

La asignación de personal a las Administraciones Tributarias Locales se realizó efectuando una consulta al personal que laboraba en las diversas áreas de la Subtesorería de Ingresos Locales. Al personal mencionado se le solicitó indicara, tentativamente, a qué ATL le interesaría adscribirse, ello, en atención a la cercanía de su domicilio.

D. DESARROLLO CRONOLÓGICO DE LA DESCONCENTRACION DE LA TESORERIA.

En el presente apartado se pretende mostrar cronológicamente

el seguimiento de la desconcentración, propuesta en 1985 hasta la conclusión del periodo presidencial de Miguel de la Madrid en 1988.

1985. Se diseña el plan de reestructuración, en atención a lo dispuesto en el decreto por el que las Dependencias y Entidades procederían a elaborar un programa de desconcentración administrativa (D.O. 18-VI-84). Dicho plan se integró como sigue:

- Permanencia de 12 Receptorías de Renta con nivel de jefatura de unidad departamental y 9 a nivel oficina.
- Desaparición de la receptoría ubicada en las oficinas centrales, concentradora de la principal captación de ingresos.
- Creación de la Administración Tributaria Central.
- Creación de la Administración Tributaria Regional y de cuatro Administraciones Tributarias de Operación Regional.
- Establecimiento de 20 Administraciones Tributarias Locales.
- Definición de las funciones a desconcentrar.
- Estructurar orgánica-tipo, por funciones para las Administraciones Tributarias Locales.

- Definición de la ubicación, superficie requerida, costo y tiempo.
- Se inician obras para la construcción de las Administraciones Tributarias Locales.
- Definición del personal a desconcentrar.
- Designación de funcionarios que encabezarían las 4 Administraciones Tributarias de Operación Regional, las 20 Administraciones Tributarias Locales y su plantilla de funcionarios.

1986. Se realizaron los trámites necesarios para la adjudicación de los terrenos previamente calificados.

- Se continuó el programa de construcción de las 20 Administraciones Tributarias Locales, que se distribuyeron en 5 por cada uno de los puntos cardinales de la ciudad.
- Se concluyeron, al 31 de diciembre, 17 Administraciones Tributarias Locales.

1987. Se concluyeron las 3 Administraciones Tributarias Locales restantes.

- Iniciaron su operación las Administraciones Tributarias Locales.

- Se realizó el proyecto para la rehabilitación de los edificios centrales y de la Administración Tributaria Central.
- Se realizaron las primeras acciones de mantenimiento a los inmuebles que ocupan las Administraciones Tributarias Locales, concluidas en 1986.

1988. Se realizaron los proyectos arquitectónicos para la construcción de las Administraciones Tributarias Locales "Centro Médico y San Cosme".

- Se revisaron las estructuras de los inmuebles propiedad de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.
- Se construyó la Administración Tributaria Local No. 21 "Centro Médico".

IV. ANALISIS DE INGRESOS

En el presente capítulo se realiza un análisis de los ingresos ordinarios, por capítulos y renglones de Ley de Ingresos, que percibió la Tesorería entre 1986 y 1987. Es decir, antes y después de la desconcentración administrativa. Este análisis comparativo permitirá detectar las variables que influyeron en los montos de recaudación, y la participación de las Administraciones Tributarias de Operación Regional y las Tributarias Locales en el proceso de recaudación.

Por otra parte, con el propósito de tener una visión general de la situación de ingresos de la Tesorería, durante el periodo presidencial en que se ubicó el proceso de desconcentración, se realiza un breve análisis de la evolución de los ingresos ordinarios, por capítulos de Ley, durante el periodo 1983-1988.

Los ingresos ordinarios recaudados por la Tesorería, en el ejercicio fiscal 1987*, ascendieron a un billón 443 mil 241 millones de pesos, cantidad superior en 33.6% a la estimación fijada en 1 billón 80 mil millones de pesos.

*Ver anexo 8.

Respecto a la comparación con los ingresos de 1986, la recaudación presenta un crecimiento del 158.4%, no obstante, que en el capítulo de Contribuciones no comprendidas, se registraron cifras menores a las del año de 1986.

Los ingresos locales alcanzaron, para 1987, 413 mil 827 millones de pesos constituyendo al 28.6% de los Ingresos Ordinarios, y superó en 80% a la estimación que se previó en 230 mil millones de pesos. Por lo que se refiere a su comparación con cifras de 1986, los ingresos obtenidos presentan incremento del orden de 150.3%, al obtenerse una fuerte recaudación en el capítulo de Productos que ascendió a 175 mil 068 millones de pesos, cantidad que compensó los efectos de la caída de los ingresos en los capítulos de Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes recaudadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago y en el renglón de intereses de valores, créditos y bonos del propio capítulo de Productos.

En los ingresos por concepto de Impuestos se obtuvieron recursos del orden de 97 mil 323 millones de pesos, cifra que representa un incremento del 64.9% con respecto a 1986 y un incremento del 21.9% en relación a lo programado para 1987, que ascendió a 79 mil 843 millones de pesos.

En Productos los ingresos ascendieron a 175 mil 068 millones de pesos, que comparados con los obtenidos en 1986, dieron lugar a un aumento del 381%. También la recaudación se situó por encima de la estimación de 36 mil 394 millones de pesos en 376.3%. Esto ha sido a consecuencia de los recursos captados en el renglón de uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.

En el capítulo de Aprovechamientos se obtuvieron ingresos por 7 mil 554 millones de pesos, que comparados con los obtenidos en 1986, dieron lugar a un aumento del 67%. Sin embargo se situó por abajo de lo estimado en un 24.5%.

Finalmente en el capítulo de Participación en Impuestos Federales los ingresos ascendieron a 1 billón 29 mil 414 millones de pesos, lo que significó un 161.7% de incremento contra 1986. En cuanto a la estimación de 805 mil 310 millones de pesos, ésta fue superada en un 27.3%.

En términos generales tenemos que en 1987 con los ingresos recibidos de la Participación en Impuestos Federales lo que determinó los ingresos ordinarios del D.D.F., pues le correspondió aportar el 71.4%. Ello debido a que año con año, los impuestos Federales se han incrementado en más del 50%.

Para 1987, los aumentos logrados en los ingresos propios se debieron a diversos factores, entre ellos se autorizaron propuestas para hacer adecuaciones a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal en algunos renglones del Capítulo de Derechos y Productos; se llevaron a efecto acciones para determinar la forma, dimensión y construcción de 208 mil predios que sumados a los 57,530 inmuebles ya existentes resultaron 265,530 predios en el Padrón Cartográfico Catastral, a los que se les aplicaron los valores unitarios de suelo y construcción actualizados para la determinación de la base gravable para el Impuesto Predial.

Finalmente tenemos los efectos positivos de la desconcentración administrativa ya que, al situar nuevas unidades en diversos puntos de la ciudad, con funciones no sólo de recaudación, permitieron el acercamiento de los contribuyentes con las autoridades para cumplir con sus obligaciones fiscales.

El siguiente cuadro* refleja que al primer semestre de 1987 se había recaudado 1 billón 210 mil 616 millones de pesos, cifra 11% superior a lo estimado, para ese año.

De lo anterior, la Administración Tributaria Central, que en

*Ver anexo 9.

causa su atención a los grandes contribuyentes, participó con el 8.5% de los ingresos.

Las Administraciones Tributarias de Operación Regional, que se ocupan de los contribuyentes menores, reportaron 468 mil millones de pesos que representó el 38.6%.

La Caja General participó con 238 mil millones de pesos correspondiente al 19.7%.

Las Cajas Foráneas* aportaron el .09% de los ingresos recaudados.

El análisis anterior nos permite detectar que fueron las Administraciones Tributarias de Operación Regional, a través de las ATL, las unidades administrativas que más ingresos percibieron, aún cuando la red bancaria, como parte de la simplificación administrativa, amplió sus servicios de pago. Ello nos lleva a considerar que las ATOR y las ATL son, en gran medida, el conducto que ha permitido un acercamiento de los contribuyentes con las autoridades fiscales, ya que

*Cajas instaladas en los distintos hospitales del DDF, para el cobro de cuotas de recuperación por la prestación de servicios médicos.

En lo relativo al capítulo de Contribuciones de Mejoras se presentó un incremento de 37.8% en relación con 1986 en que se recaudaron mil 131 millones de pesos. Asimismo, se tuvo un incremento de 179 millones de pesos con respecto a lo programado.

En el capítulo de Derechos se captaron recursos por 114 mil 715 millones de pesos, cifra que representa un incremento del 85.5% con respecto a 1986, y un incremento del 44.5% con respecto a lo programado para 1987.

El capítulo de Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o pago presenta un decremento del 66% en relación con 1986 y, aún más, con respecto a la programación para 1987 se observa un decremento de 8 mil 800 millones de pesos contra 240 millones que fue lo recaudado.

En el capítulo referente a Accesorios de las Contribuciones se obtuvieron recursos del orden de 17 mil 367 millones de pesos, cantidad que representa un incremento del 739% con respecto a 1986 y un incremento del 376.3% en relación a lo programado para 1987, que ascendió a 36 mil 757 millones de pesos.

al haber ingresado mayores recursos implica que fueron más los contribuyentes que acudieron a ellas para cumplir con sus obligaciones fiscales.

Por su parte, un simple análisis del anexo 10 nos permite detectar que de 1983 a 1986 el incremento de un año con otro fue más o menos constante, pues en 1984 los ingresos aumentaron en un 57.3% con respecto a 1983; en 1985 el incremento fue del 38.4% con respecto a 1984 y en 1986 fue del orden del 58% con respecto a 1985.

En relación a 1987 contra 1986 observamos que el incremento fue del 158% justamente, ello sucedió después de la desconcentración administrativa.

Ahora bien, en lo que respecta a 1988 contra 1987, se presenta que los ingresos para 1988 aumentaron en un 109%, incremento menor en relación a lo recaudado en 1987 contra 1986. Aquí podemos detectar que las Participaciones en Impuestos Federales, en 1988 con referencia a 1987, aumentaron en 133%, porcentaje menor en relación con el año próximo anterior. Es decir, la participación en impuestos federales disminuyó. Sin embargo, en el capítulo de Impuestos tenemos un incremento del 226% en relación con 1987. Ello se debió a la creación de un nuevo impuesto denominado del Dos por ciento Sobre Nó-

minas.

En general, el análisis de ingresos nos permite detectar que durante 1987 se aplicaron reformas significativas a diversos ordenamientos jurídico-fiscales que, aunadas al establecimiento de unidades administrativas (ATL's) integraron un nuevo sistema fiscal que permitió el fortalecimiento de los ingresos del Departamento del Distrito Federal.

CONCLUSIONES.

1. La desconcentración administrativa es una forma de organización de la administración pública cuya proyección se enfoca hacia el mejoramiento de la eficacia de los servicios públicos. Esta consiste en el descongestionamiento de un órgano superior (centralizado o descentralizado) a través del traspaso de una competencia hacia otra. En nuestro caso la desconcentración se realizó en un organismo centralizado, es decir, la tesorería del Departamento del Distrito Federal y la acción desconcentradora tuvo una doble finalidad, por una parte, mejorar la calidad de sus servicios y facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes y, por la otra, fortalecer los ingresos del Departamento Central. Lo anterior, mediante la captación de recursos financieros provenientes del pago de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de las personas físicas y morales.
2. La evolución de la organización de la Tesorería del Distrito Federal se caracterizó, esencialmente, en la expedición de reformas a la estructura y a los procedimientos, adiciones y derogaciones de los diversos ordenamientos legales que regulan su funcionamiento, normas administrativas que, sin duda alguna, dan la pauta para determinar la efi

ciencia o ineficiencia con la que actúa la Tesorería. Estos ordenamientos nos permiten visualizar que la Tesorería desarrolla sus actividades con base en las atribuciones y funciones que le han sido asignadas, tanto al Departamento Central, como a la propia Tesorería es, básicamente, un órgano operativo, ya que su función esencial es el recaudar los diversos impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de los habitantes del Distrito Federal. Respecto a la función que se le encomienda, relativa a definir la política fiscal para el Distrito Federal, observamos que su aplicación depende, primordialmente, de las resoluciones y/o autorizaciones que el respectivo determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3. Se manifiesta, evidentemente, el interés de las autoridades correspondientes en aplicar diversas medidas para mejorar el servicio que se ofrece a los contribuyentes, a través de la reestructuración administrativa. Sin embargo, no se ha previsto dar continuidad, ni mantener actualizadas las medidas implantadas, lo que ocasiona que el servicio se vuelva obsoleto con rapidez.
4. El plan original de desconcentración, en 1985, contempla la creación de una oficina tipo, diferente a las admi

nistraciones tributarias locales que actualmente se han implantado. El proceso de desconcentración, entonces, no obedeció en su esencia a un plan ordenado y sistematizado, sino fue el resultado del aceleramiento de un proceso de desconcentración cuyos objetivos planteaban sus alcances a largo plazo.

5. En ese sentido, la Tesorería emprendió la tarea de llevar a cabo un vasto programa de cambios consistentes en la desconcentración de facultades, decisiones y funciones, impulsando la transferencia de áreas operativas y de servicios en el Distrito Federal. Lo anterior con el propósito de que la ciudadanía no tuviera problemas de traslado, se le facilitaran los trámites y se agilizaran los procedimientos. Todo ello, con el objeto de aumentar la recaudación fiscal.
6. En el proceso de desconcentración no se contempló un programa de capacitación, sólo se habilitó al personal disponible como cajeros, liquidadores, jefes de oficina y jefes de sección, entre otros; personal que en muchas ocasiones nada tiene que ver con el puesto que se le asignó. Como consecuencia se carece de los niveles congruentes con las funciones inherentes al puesto. La desconcentración de funciones de la Tesorería debió, para el desarrollo de sus nuevas actividades y, en virtud de la falta de idonei

se defina una estricta y continua coordinación entre los tres niveles, con el propósito de mantener actualizados todos aquellos instrumentos institucionales que rigen el funcionamiento de las áreas.

Aunado a lo anterior, la desconcentración debe contemplar la capacitación e inducción de los recursos humanos desconcentrados ya que, de lo contrario, se estará promoviendo el movimiento de un personal que por años ha acumulado vicios burocráticos que han distorsionado la imagen de la administración pública ante la población.

- B. Una revisión general de la investigación nos permite concluir que, en el periodo 1985-1988, se efectuaron reformas a la base jurídica del Sistema Fiscal del Departamento del Distrito Federal. Asimismo se creó una infraestructura que consistió en el establecimiento de unidades administrativas (ATL's) que soportaran la demanda de pago de las obligaciones de los contribuyentes.

Del análisis de ingresos encontramos que la recaudación en 1987 fue mayor que la de 1986. Ello se debió, en primer lugar, a las autorizaciones del Poder Legislativo a propuestas para hacer adecuaciones a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal; en segundo lugar, a la detección de 208 mil predios que se incorporaron al

Padrón Cartográfico implicando, con ello, el incremento en los recursos por concepto del Impuesto Predial y, en tercer lugar, a la Participación en Impuestos Federales que en ese año también fueron incrementados. A su vez, tenemos que en el periodo 1983-1986 el incremento anual de los ingresos fue más o menos constante, mientras que en 1987 se incrementó en más del doble, año en que iniciaron sus actividades las Tributarias Locales. En otros palabras, el incremento mencionado fue, en gran medida, debido a la desconcentración de las oficinas de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, al poner en marcha el programa de desconcentración administrativa mediante las Administraciones Tributarias de Operación Regional a través de las Tributarias Locales. De lo que se concluye que fueron esas unidades administrativas el conducto que permitió un acercamiento de los contribuyentes con las autoridades fiscales y obviamente mayor recaudación de recursos financieros. De esta forma, los cambios administrativos y jurídicos de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, fueron el producto de la adecuación de su organización y de sus sistemas operativos a los objetivos y políticas de recaudación y de administración fiscal y que se enmarcaron en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

9. Finalmente, podemos concluir que la desconcentración no se hubiese podido realizar sin la voluntad política del Estado para servir mejor a la población. Esta voluntad surge con el propósito de atender a ciertos planes y programas que se han estructurado en su propio ámbito. Ello sugiere que la desconcentración administrativa de la Tesorería no es tan sólo una reestructuración orgánica, es, además, un fenómeno político-administrativo en el que la Administración Pública se manifiesta ante una población cada vez más activa y participativa en los quehaceres nacionales.

INDICE DE ANEXOS

- ANEXO 1 COSTO-TIEMPO DE LA DESCONCENTRACION.
- ANEXO 2 PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LA TESORERIA 1983-1988.
- ANEXO 3 ORGANIGRAMA DE LA SUBTESORERIA DE INGRESOS LOCALES.
- ANEXO 4 ORGANIGRAMA DE LA TESORERIA (NIVEL CENTRAL).
- ANEXO 4a ORGANIGRAMA DE LA SUBTESORIA DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA REGIONAL.
- ANEXO 5 ORGANIGRAMA TIPO: ADMINISTRACION TRIBUTARIA DE OPERACION REGIONAL.
- ANEXO 6 ORGANIGRAMA TIPO: ADMINISTRACION TRIBUTARIA LOCAL.
- ANEXO 7 PROCESO GENERAL DE REUBICACION DEL PERSONAL A NIVEL CENTRAL Y DESCONCENTRADO.
- ANEXO 8 COMPARATIVO DE INGRESOS ORDINARIOS Y RENGLOS DE LEY DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL 1986-1987.
- ANEXO 9 INGRESOS RECIBIDOS AL PRIMER SEMESTRE DE 1987 POR CONCEPTO DE INGRESOS ORDINARIOS.
- ANEXO 10 EVOLUCION DE INGRESOS ORDINARIOS POR CAPITULO DE LEY DEL D.D.F. 1983-1988.

DESCONCENTRACION
COSTO-TIEMPO

ANEXO I

PROGRAMADO

Tiempo-Costo-Operación

12 meses

\$ 5,107.19 M̄

Superficie
Construida
A T L

32,324.00 m²

REAL

Tiempo-Costo-Ejecución

6.5 meses

\$ 4,141.56 M̄

Ahorro

\$ 965.62 M̄

20

ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS LOCALES

CONSTRUCCION DE
ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS LOCALES

FUENTE: Memoria de Labores de la Tesorería del DDF. 1987.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL
DISTRITO FEDERAL Y DE LA TESORERIA.

Anexo 2

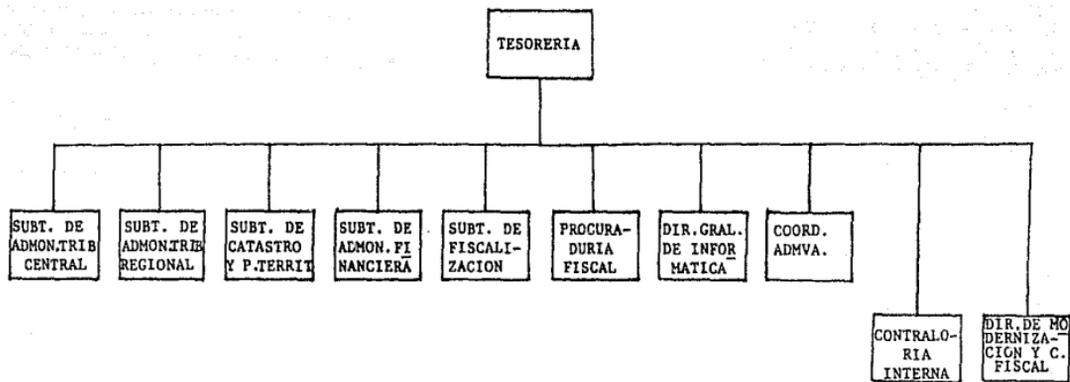
1983-1988

(millones de pesos)

AÑO	PRESUPUESTO DEL D D F	PRESUPUESTO DE TESORERIA	PARTICIPACION DE TESORERIA (%)
1983	210,072'	3,501'	1.6
1984	346,208'	5,945'	1.7
1985	545,738'	14,000'	2.5
1986	733,342'	16,849'	2.2
1987	1'701,104'	29,650'	1.7
1988	4'661,042'	81,903'	1.7

FUENTE: Dirección General Jurídica del DDF. Gaceta Oficial del DDF de fechas:
enero 1°, 1983; febrero 1°, 1984; enero 15, 1985; enero 15, 1986 y
enero 15, 1987.

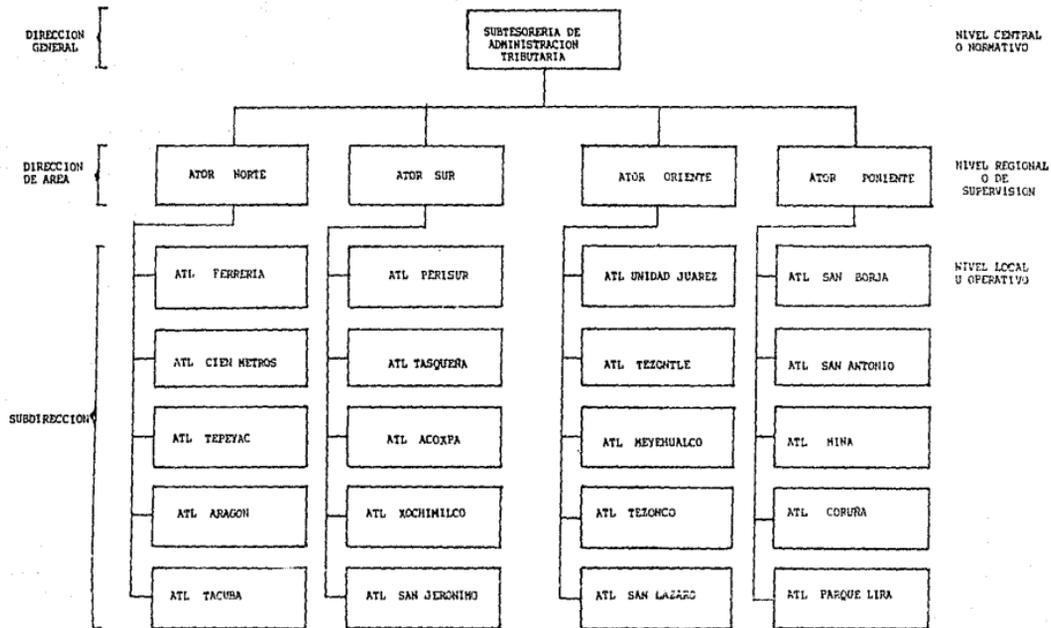
D.O. Diciembre 31 de 1987.



Fuente: Manual de Organización de la Tesorería del Distrito Federal. 1986.

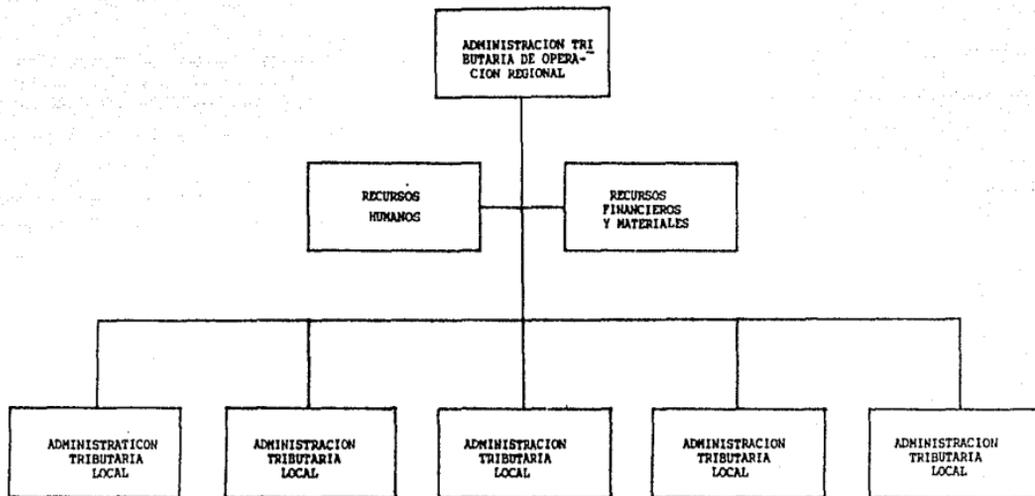
ORGANIGRAMA

ANEXO 4a



ORGANIGRAMA
TIPO

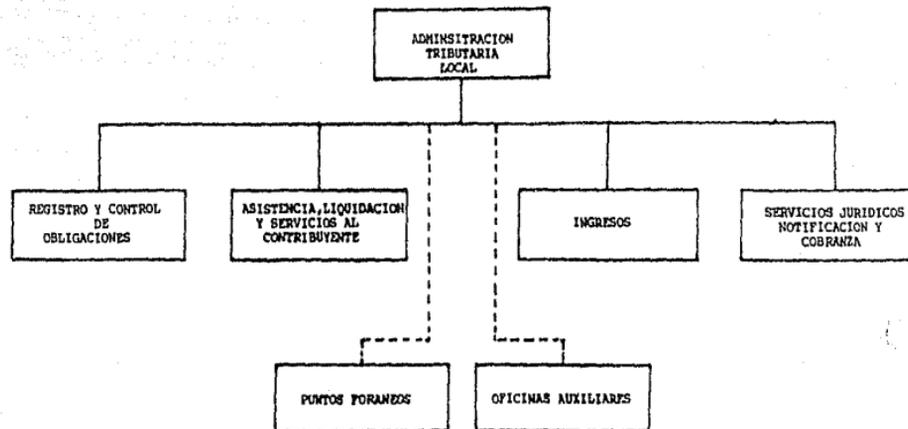
ANEXO 5



FUENTE: Dirección de Modernización Fiscal de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

ORGANIGRAMA
TIPO

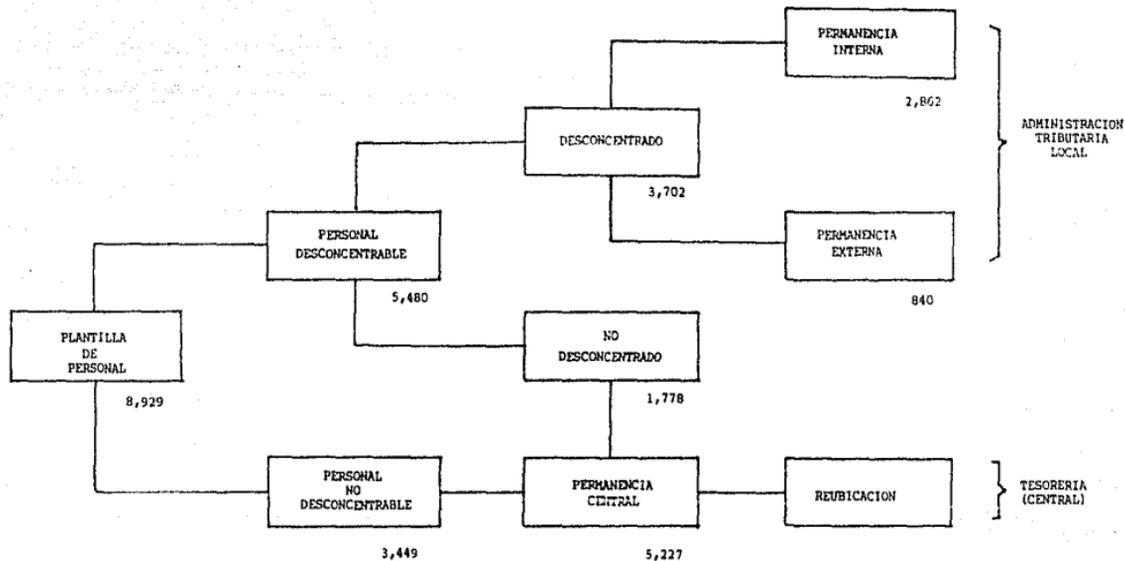
ANEXO 6



FUENTE: Dirección de Modernización Fiscal de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

PROCESO GENERAL DE REUBICACION DEL PERSONAL A NIVEL
CENTRAL Y DESCENETRADO

ANEXO 7



FUENTE: Dirección de Modernización Fiscal de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

INGRESOS PERCIBIDOS AL PRIMER SEMESTRE DE 1987 POR

ANEXO 9

CONCEPTO DE INGRESOS ORDINARIOS

(miles de millones de pesos)

<u>UNIDAD ADMINISTRATIVA</u>	<u>INGRESOS RECAUDADOS</u>
Administración Tributaria Central	102,835
Administración Tributaria Regional Norte	127,397
Administración Tributaria Regional Sur	78,267
Administración Tributaria Regional Oriente	38,281
Administración Tributaria Regional Poniente	224,118
Caja General	236,086
Cajas Foráneas	1,121
Red Bancaria	400,511
T O T A L	1'210,616 -----

Fuente: Dirección de Análisis de Ingresos y Evaluación Fiscal de la Tesorería del Distrito Federal.

EVOLUCION DE INGRESOS ORDINARIOS

Anexo 10

POR CAPITULOS DE LEY DEL DDF

1983 - 1988

(millones de pesos)

CAPITULOS	1983	1984	1985	1986	1987	1988
T O T A L	<u>162,256'</u>	<u>255,302'</u>	<u>353,444'</u>	<u>558,540'</u>	<u>1'443,241'</u>	<u>3'027,600'</u>
I. Impuestos	14,281'	23,451'	36,894'	58,995'	97,323'	318,087'
II. Contribuciones de Me joras.	733'	934'	907'	1,131'	1,559'	3,210'
III. Derechos	8,825'	19,533'	24,585'	61,819'	114,715'	191,234'
IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones preceden tes, causadas en ejercicios fiscales anteriores, pendien tes de liquidar o pago.	716'	240'	447'	363'	240'	152'
V. Accesorios de las contribuciones	803'	1,244'	473'	2,068'	17,366'	18,216'
VI. Productos	14,015'	12,402'	10,573'	36,393'	175,068'	81,172'
VII. Aprovechamientos	1,507'	3,448'	1,771'	4,523'	7,554'	10,929'
Subtotal propios	40,880'	61,252'	75,651'	165,293'	413,827''	623,000'
VIII. Participaciones en Impuestos Federales	121,376'	194,051'	277,793'	393,247'	1'029,414'	2'404,600'

Capítulos adaptados según Ley de Ingresos del DDF -1983 y 1988

Fuente: Cuenta Pública del DDF 1983-1987

BIBLIOGRAFIA.

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Textos Universitarios. México, 1978.
- Beena Paz, Guillermina. Instrumentos de Investigación. Editores Mexicanos Unidos. México, 1981.
- Berajas Medina, Jorge. Curso Introductorio a la Administración. Ed. Trillas. México, 1986, p. 72.
- Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Su difusión, análisis y defensa ante la opinión pública. Ed. Porrúa. México.
- Castelazo R., José. Apuntes Sobre Teoría de la Administración Pública. Cuadernos de Política y Administración. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, 1977.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. Cuarto Informe de Gobierno 1986 Informe Complementario. Descentralización de la Vida Nacional. Presidencia de la República. Secretaría de Programación y Presupuesto. México.
- De Gortari, Eli. El Método de las Ciencias (nociones preliminares). Ed. Grijalbo. México, 1979.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Décima Quinta Edición. Ed. Porrúa. México, 1973.
- Gurrero, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Ed. Fontanara. Barcelona, España, 1981.
- Hernández Valenzuela, Fernando. Ingresos del Departamento del Distrito Federal. Las Reformas de la Política Fiscal. 1986.
- Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. Ed. INAP-CONACYT. México, 1983.
- Palavicini I., Félix. Historia de la Constitución de 1917. Tomo II. Gobierno del Estado de Querétaro. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. 1. Bases y Estructuras. INAP-CONACYT. México, 1983.

White D. Leonard. Introducción al Estudio de la Administración Pública. Centro Regional de Ayuda Técnica, AID, México, 1964 (1926), p. 551.

Revista de Administración Pública. Desconcentración. No. 67/68 jul.-Dic. 1986.

Revista de Administración Pública. Antología 1-54, 1956-1983. Ed. INAP. México, 1983.

Programa de Desconcentración de la Administración Pública Federal. Colec. Seminarios. No. 1, Secretaría de la Presidencia. DGEA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su Reglamento Interior. Colec. Legislación 1. Coord. General Jurídica y Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas. México, 1984.

Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 1917. D.O. 13-IV-17.

Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 1929, D.O. 1-I-29 (tercera sección).

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. D.O. 1-I-30.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. 1986 Tesorería del D.D.F.

Tesorería del Departamento del Distrito Federal. Manual de Organización 1986.

Tesorería del Departamento del Distrito Federal. Dirección de Modernización Fiscal. Plantilla de Personal a Desconcentrar. Julio, 1986.

Tesorería del Departamento del Distrito Federal. Dirección de Estudios Fiscales. Proyecto de Desconcentración Administrativa de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal. 1986.

Tesorería del Departamento del Distrito Federal. Dirección de Modernización Fiscal. Desconcentración Administrativa. 1983/1984.

Tesorería del Departamento del Distrito Federal. Subtesorería de Administración Tributaria Regional. Informe de Autoevaluación, 1986.