

---

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO FISCAL**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEY DE PRESUPUESTO Y  
GASTO EFICIENTE DEL DISTRITO FEDERAL**

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:  
MARTHA ANGÉLICA HERNÁNDEZ LUNA



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y**  
**FINANZAS PÚBLICAS**

Cd. Universitaria, D. F., 14 de marzo de 2012.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **HERNÁNDEZ LUNA MARTHA ANGÉLICA** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada **"ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEY DE PRESUPUESTO Y GASTO EFICIENTE DEL DISTRITO FEDERAL"**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

**"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"**.

**Atentamente**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
**Director.**

**LIC. MIGUEL ÁNGEL RAFAELVÁZQUEZ ROBLES.**



**FACULTAD DE DERECHO**  
**SEMINARIO**  
**DE**  
**DERECHO FISCAL**

**100 UNAM**  
**UNIVERSIDAD**  
**NACIONAL**  
**DE MÉXICO**  
**1910 - 2010**

## DEDICATORIA

*A mis padres,  
porque todo lo que soy se lo debo a ellos,  
por su apoyo incondicional en todo momento y  
por inculcar en mí la importancia de estudiar.*

## AGRADECIMIENTOS

*A todos aquellos que directa o indirectamente,  
me apoyaron para la conclusión de esta Tesis,  
dándome ánimo en todo momento.*

*A mis Maestros a lo largo de mi vida profesional  
al Magistrado Hugo Carrasco Iriarte y Asesor de Tesis,  
M.D. Edwin Meráz Ángeles y  
Lic. Marco Antonio Alvarado Sánchez  
por su guía, comprensión, confianza, apoyo y valiosos consejos,  
y sobre todo por haberme permitido aprender tanto de ellos y con ellos.*

## PRÓLOGO

El presente trabajo de investigación, Tesis de Licenciatura titulada “Análisis jurídico de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal”, se estudió y analizó con base en su articulado, para poder mostrar a los lectores un panorama más detallado sobre la regulación que existe en el Distrito Federal en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad gubernamental, emisión de información financiera, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos.

El hecho de que estoy desarrollando una incursión en el mundo laboral del presupuesto, por decirlo de alguna forma, me despertó la inquietud de estudiar e investigar sobre el tema del presupuesto y gasto en el Distrito Federal. Particularmente, sobre su regulación y marco teórico, en virtud de que son las herramientas principales con las que se cuenta llámese estudiante, investigador, funcionario público o persona en general para inmiscuirse en el entender de la Hacienda Pública del Distrito Federal, y más aún, si se está hablando de la toma de decisiones y ejecución de los recursos públicos, puesto que resultan ser factores relevantes para establecer las bases o precedentes para un funcionamiento adecuado, ordenado y responsable del ejercicio del gasto público.

No omito en mencionar, que el término de esta tesis significó un logro muy importante, puesto que concluye un período vital de mi vida, pero que a su vez me da pauta para comenzar uno nuevo con la certeza de que el primero valió la pena.

Haber llegado hasta este momento es motivo para expresar todos agradecimientos, cuyas específicas palabras no comprenderán la amplitud de mis sentimientos para quienes me ayudaron a la conclusión.

## ÍNDICE

	Pág.
Abreviaturas, acrónimos y siglas.....	1
Introducción.....	2

### CAPÍTULO PRIMERO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

<b>I.1 Concepto de Actividad Financiera.....</b>	<b>4</b>
<b>I.2 Fines de la Actividad Financiera.....</b>	<b>7</b>
<b>I.3 Teorías sobre la naturaleza de la Actividad Financiera.....</b>	<b>10</b>
<i>I.3.1. Teorías Económicas.....</i>	<i>10</i>
<i>I.3.2. Teorías Sociológicas.....</i>	<i>11</i>
<i>I.3.3. Teorías Políticas.....</i>	<i>12</i>
<b>I.4 Fases de la Actividad Financiera.....</b>	<b>13</b>
<b>I.5 Diferencias entre las Necesidades individuales, colectivas y públicas.....</b>	<b>14</b>
<i>I.5.1. Necesidades Individuales.....</i>	<i>15</i>
<i>I.5.2. Necesidades Colectivas.....</i>	<i>16</i>
<i>I.5.3. Necesidades Públicas.....</i>	<i>16</i>
<b>I.6 Diferencias entre los Servicios Públicos y Funciones Públicas.....</b>	<b>17</b>
<i>I.6.1. Servicios Públicos.....</i>	<i>17</i>
<i>I.6.2 Funciones Públicas.....</i>	<i>19</i>
<b>I.7 Disciplinas relacionadas con la Actividad Financiera.....</b>	<b>20</b>
<i>I.7.1. Derecho Financiero.....</i>	<i>21</i>
<i>I.7.2. Finanzas Públicas.....</i>	<i>25</i>
<i>I.7.3. Política Financiera.....</i>	<i>26</i>
<i>I.7.4. Economía Financiera.....</i>	<i>26</i>
<b>I.8 Autoridades encargadas de la Actividad Financiera.....</b>	<b>27</b>
<i>I.8.1. Secretaría de Finanzas.....</i>	<i>28</i>
<i>I.8.2. Oficialía Mayor.....</i>	<i>34</i>

**CAPÍTULO SEGUNDO  
DEL PRESUPUESTO**

	<b>Pág.</b>
<b>II.1. Fundamento Constitucional del Presupuesto.....</b>	<b>36</b>
<b>II.2. Definición del Presupuesto.....</b>	<b>35</b>
<b>II.3. Documentos Presupuestarios.....</b>	<b>39</b>
<b>II.4. Presupuesto de Ingresos.....</b>	<b>41</b>
<i>II.4.1. Contenido del proyecto de la Ley de Ingresos.....</i>	<i>42</i>
<i>II.4.2. Fuentes de Ingresos.....</i>	<i>44</i>
<i>II.4.3. Reserva de Ley.....</i>	<i>48</i>
<i>II.4.4. Potestad Tributaria.....</i>	<i>49</i>
<b>II.5. Presupuesto de Egresos.....</b>	<b>49</b>
<i>II.5.1. Elementos del proyecto de Presupuesto de Egresos.....</i>	<i>50</i>
<i>II.5.2. Proceso Presupuestario de Egresos.....</i>	<i>58</i>
<i>II.5.3. Naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos.....</i>	<i>82</i>
<i>II.5.4. Principios del Presupuesto de Egresos.....</i>	<i>86</i>

**CAPÍTULO TERCERO  
DEL GASTO PÚBLICO**

<b>III.1. Fundamento Constitucional del Gasto Público.....</b>	<b>93</b>
<b>III.2. Definición del Gasto Público.....</b>	<b>94</b>
<b>III.3. Principios del Gasto Público.....</b>	<b>97</b>
<b>III.4. Clasificación del Gasto Público.....</b>	<b>99</b>
<i>III.4.1 Clasificación emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).....</i>	<i>100</i>
<i>III.4.2. Clasificación de acuerdo a la Clave Presupuestal.....</i>	<i>109</i>
<i>III.4.3. Otras Clasificaciones de Gasto.....</i>	<i>115</i>

## CAPÍTULO CUARTO

### DE LA LEY DE PRESUPUESTO Y GASTO EFICIENTE DEL DISTRITO FEDERAL

	Pág.
<b>IV.1. Aspectos Generales</b> .....	116
<b>IV.2. Aspectos Sobresalientes</b> .....	119
<i>IV.2.1. Autonomía Presupuestaria y de Gestión de los Órganos Autónomos y de Gobierno</i> .....	120
<i>IV.2.2. Sistema Informático de Planeación de Recursos Gubernamentales (SAP-GRP)</i> .....	123
<i>IV.2.3. Pago</i> .....	124
<i>IV.2.4. Documentos Presupuestarios</i> .....	125
<i>IV.2.5. Contratación Consolidada y Pagos Centralizados</i> .....	130
<i>IV.2.6. Equidad de Género y Derechos Humanos</i> .....	132
<i>IV.2.7. Fideicomisos Públicos y Asimilados</i> .....	133
<i>IV.2.8. Adiciones y Reducciones al Presupuesto</i> .....	137
<i>IV.2.9. Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal...</i>	139
<i>IV.2.10. Criterios de Economía, Austeridad y Gasto Eficiente</i> .....	140
<i>IV.2.11. Remuneraciones y Servicios Personales</i> .....	143
<i>IV.2.12 Fechas límite para el establecimiento de compromisos</i> .....	146
<i>IV.2.13. Subsidios, Donativos, Apoyos y Ayudas</i> .....	148
<i>IV.2.14. Presupuesto Plurianual</i> .....	154
<i>IV.2.15. Cuenta Pública del Distrito Federal</i> .....	156
<i>IV.2.16. Informe Trimestral</i> .....	161
<b>IV.3. Propuestas para reformar la Ley</b> .....	165
<b>Conclusiones</b> .....	173
<b>Bibliografía</b> .....	177
<b>Legislación</b> .....	179
<b>Hemerografía</b> .....	182

## ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS

<b>Asamblea Legislativa</b>	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
<b>CLC</b>	Cuenta por Liquidar Certificada
<b>Código Fiscal</b>	Código Fiscal del Distrito Federal
<b>Consejo de Evaluación</b>	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal
<b>CONAC</b>	Consejo Nacional de Armonización Contable
<b>Estatuto de Gobierno</b>	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
<b>Jefe de Gobierno</b>	Jefe de Gobierno del Distrito Federal
<b>Ley</b>	Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal
<b>Ley de Ingresos</b>	Ley de Ingresos del Distrito Federal
<b>POA</b>	Programa Operativo Anual
<b>POAP-DF</b>	Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal
<b>PROMOEVA</b>	Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental 2010-2012
<b>Programa General de Desarrollo</b>	Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012
<b>Presupuesto de Egresos</b>	Presupuesto de Egresos del Distrito Federal
<b>Reglamento</b>	Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal
<b>Secretaría</b>	Secretaría de Finanzas del Distrito Federal
<b>Unidades</b>	Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades
<b>Unidades Responsables del Gasto</b>	Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones, Entidades, Órganos Autónomos y Órganos de Gobierno

## INTRODUCCIÓN

La presente tesis es para recibir el grado de Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es un estudio que tiene por objeto principal realizar un análisis jurídico a la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

Espero estas páginas resulten ser un apoyo al estudio del público que se interese en el Derecho Financiero y las Finanzas Públicas desde la óptica del Distrito Federal, pues considero que podrá ser un aporte a la bibliografía doctrinal de la materia, la cual es muy escasa, aunque tal vez le falten más revisiones, mejoras y, sobre todo, retroalimentación por parte de juristas, economistas y contadores, para tener un trabajo más completo.

Asimismo, se pretende que con el análisis jurídico que se presenta en la tesis pueda servir de faro a los ojos de los encargados de la expedición y legislación de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, para que se percaten de las deficiencias e irregularidades en las que incurre su regulación, a efecto de lograr un manejo más eficaz y responsable de los recursos públicos del Distrito Federal.

Esta tesis se presenta con el deseo de que la investigación pueda darse a conocer, principalmente, en aquellos lugares donde este tipo de documentos puedan significar un aporte interesante para fomentar e impulsar el estudio que corresponda al despacho de las materias relativas al desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y ejercicio del gasto público del Distrito Federal.

La investigación que aquí se presenta está dividida en cuatro Capítulos, el primero titulado “De la Actividad Financiera del Estado”, que aborda la

orientación metodológica y teórica en la que de manera inicial se sustentó la construcción de esta tesis, señalando una visión panorámica de la actividad financiera del Estado, las disciplinas que la estudian y los actores que intervienen en la práctica.

El segundo Capítulo está centrado en la investigación “Del Presupuesto”, donde se presentan algunos aspectos teóricos generales sobre el presupuesto, la manera en que se define, su naturaleza jurídica, las etapas que conforman el proceso presupuestario y su marco legal de regulación, así como su dimensión en el Distrito Federal.

El tercer Capítulo, dedicado a hablar “Del Gasto Público”, se prevé un esquema a través del cual se muestra su definición, su fundamento constitucional y su clasificación presupuestal, atendiendo al objetivo y criterios de distribución, que permiten entender quién, en qué, cómo y para qué se gastan los recursos públicos.

Finalmente en la última parte, correspondiente al cuarto Capítulo, se muestra de forma más detallada el análisis “De la Ley del Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal”, mediante la exposición de sus aciertos y algunas controversias en cuanto a su regulación y omisiones normativas, presentando asimismo determinadas propuestas de reforma.

## CAPÍTULO PRIMERO

### DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

#### I.1. Concepto de la Actividad Financiera

El Estado investido con un poder financiero, es el único sujeto activo encargado de desarrollar y gestionar la actividad financiera.

El Estado como persona jurídica de derecho público, tiene a cargo el cumplimiento de actividades o funciones para la satisfacción de necesidades generales que demanda una sociedad, así como para la realización de sus propios fines, siendo ese conjunto de tareas lo que se conoce como actividad financiera, consistente en la expresión a través de la cual se refleja la obtención, administración y la erogación de los recursos públicos, entre el propio Estado, sus entes públicos y los particulares, regulada mediante la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Por ello, la actividad financiera que realiza el Estado se identifica por dos sentidos:

- Subjetivo: Se refiere a las actividades orientadas a la satisfacción de las necesidades sociales, mediante la prestación de servicios públicos.
- Objetivo: Se refiere al conjunto de organismo gubernamentales del Estado que realizan la propia actividad financiera, es decir, las autoridades que se encargan de establecer y obtener los ingresos, así como los que se encargan de normar y asignar el gasto público.

Entre las actividades más importantes que realiza el Estado, se encuentran por mencionar algunas las siguientes:

- Creación de servicios públicos
- Procuración del bien común
- Impartición de justicia
- Conservación del orden público
- Creación de servicios asistenciales de salud
- Controlar y manejar su política monetaria
- Controlar precios de artículos de primera necesidad
- Regular las actividades económicas entre los particulares
- Coordinar y manejar la economía del país, etc.

Es claro que la actividad financiera del Estado, tiene como objetivo principal, la satisfacción de las necesidades fundamentales de la sociedad como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la seguridad pública, mediante la creación de servicios públicos y la aplicación de instrumentos de política económica y social.

“La actividad financiera no es simple, por lo contrario, es polifacética y de una gran complejidad, ya que comprende básicamente aspectos económicos, políticos, jurídicos y, accesoriamente, otros elementos de tipo sociológico, estadístico, administrativo, etcétera”.<sup>1</sup>

Para definir lo que se debe entender por actividad financiera del Estado, algunos autores se basan tomando en cuenta alguno o algunos de los elementos siguientes:

- Políticos
- Económicos
- Jurídicos

---

<sup>1</sup>•VILLEGAS, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, 8ª ed., Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Argentina, 2002, pág.18.

- Sociales

Ello, a raíz de que la actividad financiera no solo se debe considerar como puramente económica o política, sino como una mezcla de todos los aspectos: económicos, políticos, jurídico y sociológico. Sin embargo, los doctrinarios de acuerdo a su muy particular punto de vista retoman un determinado elemento para ceñir su definición, en cuanto que si éste debe traducirse solo en la obtención de ingreso y gasto, si debe basarse necesariamente en disposiciones jurídicas, o bien, si se encuentra vinculado con el de la soberanía financiera o necesidades de la sociedad.

El célebre tributarista uruguayo Valdés Costa citado por Villegas, define que la “actividad financiera del Estado tiene un contenido económico que constituye un carácter universal, ya que se refiere siempre a la obtención de los medios para la satisfacción de necesidades. Pero además esta actividad está determinada por elementos políticos como consecuencia de la naturaleza de su sujeto activo, que actúa en función de intereses generales, valorados con criterios relativos según las circunstancias de tiempo y lugar”.<sup>2</sup>

Sin embargo, el tratadista italiano Griziotti, sólo referencia a la actividad financiera desde un aspecto político, ya que señala que “la actividad financiera es un medio para el cumplimiento de los fines generales del Estado, en coordinación con toda su actividad, y su conclusión es que las acciones desplegadas son necesariamente políticas.

Podrían variar los fines según las corrientes políticas que prevalezcan en los distintos países, pero es innegable la existencia de objetivos estatales que excedan los de dichas corrientes”.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> VILLEGAS, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, *Op. Cit.*, pág.20.

<sup>3</sup> *Idem*, pág.23.

De forma más sencilla pero consistente, José María Martín define a la actividad financiera como “el conjunto de operaciones del Estado que tienen por objeto tanto la obtención de recursos como la realización de gastos públicos necesarios, para satisfacer las necesidades públicas y, en general, el interés público”.<sup>4</sup>

Según Ingrassio, autor Italiano, en su libro *Diritto Finanziario*, citado por el llamado por algunos “padre del Derecho Tributario en América Latina” el profesor argentino Carlos María Giuliani Fonrouge, explica que “la actividad financiera es una serie de manifestaciones fundamentales como lo son los ingresos, los gastos y la conservación de los bienes o gestión de los dineros públicos. La materia sobre la cual se desarrolla es económica, que corresponde a un sujeto político, que es el Estado y a un objeto de la misma índole”.<sup>5</sup>

Fernando Sainz de Bujanda creador de los estudios de Derecho financiero y tributario en España, señala que la actividad financiera del Estado es una actividad dominada por un principio político finalista, si bien su contenido es de carácter económico, esta orientación, es en nuestra opinión, la más correcta. Según él, el fenómeno financiero es complejo, político, por la naturaleza del ente público que lo produce y de los fines que persigue; económico, por los medios empleados; jurídico, por la forma en que actúa y se desenvuelve a lo que pudiéramos agregar nosotros; y sociológico, por los elementos sociales a los que afecta.

## **I.2. Fines de la Actividad Financiera**

De lo anterior, se desprende que la actividad financiera se traduce en el proceso

---

<sup>4</sup> MARTÍN, José María, Introducción a las Finanzas Publicas, 2ª ed., Ediciones Depalma, Argentina, 1987, pág.44.

<sup>5</sup> GIULIANI FONROUGE, Carlos M., Derecho Financiero, Vol. I. 4ª ed., Ediciones Depalma, Argentina, 1987, pág.4.

a través del cual el Estado recauda los ingresos públicos y se hace allegar de riquezas para satisfacer las necesidades públicas mediante la prestación de servicios públicos.

Pero no tan sólo el Estado procurará cubrirse de los medios necesarios para la satisfacción de las necesidades de la comunidad, sino que además engloba las actividades propias del Estado para la consecución de sus fines.

Lo anterior, propicia la aparición de tres tipos de finalidades o fines de la actividad financiera del Estado, las fiscales, extrafiscales y mixta.

Las finalidades fiscales atienden directamente a la obtención de recursos para la satisfacción de las necesidades de la colectividad mediante la prestación de servicios públicos, así como para el desarrollo de las otras actividades; en otras palabras, es el fin por medio del cual se obtienen recursos y cubren los gastos públicos, que propicia el desarrollo y cumplimiento de las actividades del Estado y la satisfacción de las necesidades públicas.

Mientras que las segundas, las extrafiscales, son aquellas actuaciones seguidas por el Estado para intentar modificar alguna conducta de los operadores económicos, es decir, es la acción de intervencionismo ya sea en materia económica, social y/o política utilizando para ello la actividad financiera gubernamental.

Cuando el fin perseguido es extrafiscal, las medidas pueden ser de distinto tipo, por ejemplo:

- Puede producirse medidas disuasivas con respecto a actividades que no se consideran convenientes, por lo cual se produce a desalentarlas mediante medios financieros, como es el incremento de alícuotas en los tributos, la creación de sobretasas, condicionales o

recargos, aunque ello implique un menoscabo al principio de capacidad contributiva, pues buscan una justicia social o un aspecto de bien común.

- Por el contrario, el Estado puede decidir realizar acciones alentadoras para atraer ciertas actividades económicas, científicas, culturales o de otro tipo, que estime necesarias y útiles para el país. En tal caso, despliega una serie de medidas que pueden consistir en exenciones de tributos, diferimientos, deducciones, reintegros, etcétera.
- También se desarrolla finalidad extrafiscal por medios financieros, cuando se resuelve percibir tributos de alto monto para debilitar ciertas posiciones patrimoniales y reductivas de los sujetos que se desea alcanzar, como manera de modificar la estructura en la distribución de los patrimonios y las rentas.

Estas medidas extrafiscales en algunos casos sino son reguladas con la debida prudencia pueden recaer en excesos y exageraciones, que pueden conllevar a un desequilibrio en el sistema tributario y financiero del país, y peor aún, que sólo fomenten la corrupción y la evasión.

Por último los fines mixtos, participan de las características de los fiscales y extrafiscales, pues no solo se busca el logro de medios financieros, sino también logra atender directamente al interés público.

Sin embargo, en la doctrina se ha discutido acerca de cuál es realmente la función de la actividad financiera, o sea, si ésta persigue una finalidad propia o, al contrario, si cumple una misión instrumental, la cual, por importante que sea, no constituye un fin en sí misma.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> MARTÍN, José María, Introducción a las Finanzas Publicas, *Op. Cit.*, pág.46.

### **I.3. Teorías sobre la naturaleza de la Actividad Financiera**

El interrogante respecto a qué naturaleza tiene la actividad financiera, es probablemente, el que ha dado lugar al mayor número de respuestas contradictorias en la doctrina financiera.

Por ello, según el aspecto que se siga, será la teoría que se tenga siendo las siguientes tres las principales:

#### **I.3.1. Teorías Económicas**

El escritor de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Héctor B. Villegas, señala que estas tesis “responden prevalentemente a las ideas de liberalismo clásico, ya permitido, y plantean cuestiones superadas por las doctrinas y por los hechos posteriores.

Fueron elaboradas bajo las premisas de una concepción individualista que veía un Estado restringido a satisfacer las necesidades públicas primarias de la población. Ello llevaba al Estado a formalizar una especie de “contrato económico” con los ciudadanos. El Estado vendía sus servicios (y, básicamente, su protección), y a cambio de ellos, los ciudadanos pagaban el precio de tales funciones”.<sup>7</sup>

El autor De Viti De Marco sostiene que todas las cuestiones financieras hallan solución en la teoría “de la producción y el consumo de bienes públicos”, de igual modo que todas las cuestiones de economía privada se encuentran en una teoría similar pero referente a bienes privados. Es decir, en vez del individuo aparece actuando el Estado; en lugar de la actividad individual, surge la acción colectiva. Esta concepción productivista propone el principio del

---

<sup>7</sup> VILLEGAS, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, *Op. Cit.*, pág. 20.

“máximo rendimiento económico”, que tendría plena vigencia en su modelo de “Estado democrático-cooperativo”, en contraposición al “Estado absoluto u oligárgico”. Una postura diferente adopta el inglés Dalton, quien parte de la idea según la cual el criterio fundamental debe surgir de la comparación de los dos lados de la actividad financiera, es decir, la carga de la tributación y los efectos del gasto público. Teniendo en cuenta esos aspectos, el autor inglés propicio la aplicación del principio de la “utilidad social máxima”. Esta se produce cuando la utilización por el Estado de las riquezas extraídas de los particulares tiene efectos socialmente ventajosos.<sup>8</sup>

### **I.3.2. Teorías Sociológicas**

Esta se basa en cuál es la realidad de la existencia del Estado y lo que se esconde bajo sus atributos de mando. Lo que conlleva a afirmar que al contrario de las teorías económicas, las teorías sociológicas niegan la existencia real del Estado, al cual consideran como un ente metafísico, una ilusión, que sólo halla materialización en el gobierno de una clase dominante que se vale de la actividad financiera para engañar y explotar a los demás individuos.

Esta teoría reconoció la influencia de uno de los iniciadores Vilfredo Pareto, mediante su “Tratado de sociología general”, en virtud de que “criticó a quienes habían explicado la actividad financiera y había construido toda la ciencia de las finanzas basándose en los principios económicos, sin investigar las fuerzas políticas y sociales que moldean a aquélla y que llegan hasta a determinar transformaciones estructurales de la vida nacional”.<sup>9</sup>

Según Pareto, y dada la heterogeneidad de las necesidades e intereses de los componentes de la colectividad, los juicios de los individuos quedan en realidad

---

<sup>8</sup> VILLEGAS, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, *Op. Cit.*, pág. 21.

<sup>9</sup> MARTÍN, José María, Introducción a las Finanzas Públicas, *Op. Cit.*, pág.56.

subordinados al criterio y voluntad de los gobernantes, que establecen su orden de relación según su propia conveniencia.

Esto lleva a Pareto a sostener que las elecciones financieras no son sino decisiones de la minoría gobernante, compuesta por un conjunto de individuos fuertes y dominadores, coordinados entre sí, que ostentan el poder y que imponen su voluntad a la mayoría dominada, compuesta por una masa amorfa de individuos sometidos.<sup>10</sup>

### **I.3.3. Teorías políticas**

La teoría política, por su parte, consideran al Estado como un ente real en el cual convergen distintas fuerzas políticas y sociales, e intereses individuales y colectivos. Con respecto a la actividad financiera, sostienen que su naturaleza es política, atento a que tiene tal carácter: 1) su sujeto activo; 2) los procedimientos coercitivos empleados por aquél; 3) los fines que se pretende alcanzar con ella; y 4) los principios de distribución de las cargas públicas. Reconocen que los medios son de naturaleza económica, pero señalan, con apropiada razón, que tales medios se eligen según criterios políticos y se los destina a los fines políticos de sujeto que es también, como el Estado, eminentemente político.<sup>11</sup>

Griziotti cuyo principal expositor es de esta teoría, señala “que es justo desenmascarar los intereses particulares que se anidan detrás de los del Estado, y considerar las fuerzas y las consecuencias de los hechos financieros observando la verdad experimental.

En consecuencia, para Griziotti la orientación general de la actividad financiera

---

<sup>10</sup> VILLEGAS, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, *Op. Cit.*, págs. 22-23.

<sup>11</sup> MARTÍN, José María, Introducción a las Finanzas Publicas, *Op. Cit.*, pág.64.

es política, aun reconociendo que sus elementos constitutivos son complejos.<sup>12</sup>

#### I.4. Fases de la Actividad Financiera

La actividad financiera como ya se dijo en el apartado anterior, implica un conjunto de operaciones que se realizan para obtener los recursos, así como administrarlos mientras se encuentran dentro del patrimonio gubernamental y aplicarlos mediante aquellos gastos que hayan sido previstos.

En la actividad financiera del Estado se pueden distinguir tres fases fundamentales, las cuales se materializa en función de las erogaciones públicas efectuadas, siendo estas las siguientes:



- La obtención de los ingresos públicos, implica la decisión respecto a la forma de obtenerlos y a través de quienes se obtendrán, así como estimación sobre cuáles serán los efectos de esta actividad sobre la economía general y el orden social.
- La planificación o medición de gastos e ingresos, esta etapa se refiere al plan donde se prevé el cálculo de los recursos y gastos, mediante el instrumento jurídico denominado “presupuesto”.

<sup>12</sup> VILLEGAS, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, *Op. Cit.*, págs. 23-24.

- “La gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente”<sup>13</sup>, para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras muy diversas actividades.

El orden en que se enunciaron las fases puede invertirse, en virtud de que “la actividad financiera del Estado, a diferencia de la actividad económica de los particulares, se materializa en función de las erogaciones públicas, las cuales sólo son efectuadas si realmente corresponden a necesidades de la población”.<sup>14</sup>

Pero es de señalar que la actividad financiera del Estado, como lo menciona Sainz de Bujanda, se traduce en “una serie de entradas y salidas de dinero en las cajas de los organismos públicos, las entradas de dinero son los ingresos públicos, que son otra cosa sino transferencias monetarias, de carácter coactivo, voluntario, realizadas a favor de los organismos públicos. Gracias a estas transferencias, las entidades públicas disponen de los medios de pago necesarios para realizar las funciones que les han sido encomendadas por el ordenamiento jurídico. Como consecuencia de la ejecución de estas mismas funciones son las salidas de dinero de las cajas públicas y que se traducen en los gastos públicos”.<sup>15</sup>

### **I.5. Diferencias entre las necesidades individuales, colectivas y públicas**

Las necesidades de la población son atendidas por el Estado que se le reconoce el poder de “imperio” a través de las funciones públicas o servicios

---

<sup>13</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 25ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 6.

<sup>14</sup> VILLEGAS, Héctor B., *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, *Op. Cit.*, pág. 18.

<sup>15</sup> SAINZ DE BUJANDA, Fernando, *Lecciones de Derecho financiero*, 10ª ed., Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, España, 1993, pág. 119.

públicos.



“Las necesidades en general demuestran que éstas son múltiples y aumentan en razón directa a la civilización. Algunas son de satisfacción indispensable para la vida normal del hombre pudiendo ser, a su vez inmateriales (entre otras, intelectuales, religiosas, morales) o materiales (alimentación, vestido, habitación etcétera)”<sup>16</sup>.

La diferencia que estriba en las necesidades del hombre, son en cuanto a la naturaleza individual del hombre o atendiendo a la vida del hombre en colectividad, o como comunidad política, y al sujeto que la satisface, las primeras definidas como necesidades individuales, las segundas como colectivas, y las últimas como públicas.

### **I.5.1. Necesidades Individuales**

Las necesidades individuales o también llamadas privadas, son aquellas que nacen de la existencia misma de las personas y son innatas en cada individuo independientemente de sus relaciones con la sociedad y con el Estado.

Su satisfacción puede ser indistintamente efectuada por el propio sujeto o incluso por el Estado. A manera de ejemplo podemos enunciar como necesidades individuales las de alimentación, el vestido, la vivienda, etc.

<sup>16</sup> VILLEGAS, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, *Op. Cit.*, pág. 3.

### **I.5.2. Necesidades Colectivas**

Este tipo de necesidades tiene su origen en la propia sociedad, es decir, cuando los individuos se agrupan en colectividades generan necesidades propias de esa convivencia social que por consiguiente requieren satisfacerse, ya sea por la propia colectividad o por el Estado.

Ejemplos de este tipo de necesidades son la educación, la salubridad, la asistencia social, la comunicación, el transporte, etc.

### **I.5.3. Necesidades públicas**

Pueden definirse como las necesidades fundamentales que son comunes y coincidentes en todos los miembros de una comunidad jurídicamente organizada.

La satisfacción de estas necesidades a lo largo de la historia son por mencionar algunas, la conservación del orden interior, la de la defensa exterior y la de impartición de justicia.

Al igual que las individuales pueden ser satisfechas indistintamente por el individuo, la colectividad o el Estado, generándose así las denominadas necesidades públicas primarias y secundarias.

Las primarias solo pueden ser satisfechas por el Estado, mediante los mal denominados “servicios públicos esenciales”, por que nacen a razón del propio Estado, mientras que las secundarias pueden ser atendidas por el individuo, la colectividad o el Estado, en virtud de que no se encuentran vinculadas a la existencia misma del Estado.

Sin embargo, hay quienes sostienen que las necesidades públicas “son de

imposible satisfacción mediante esfuerzos aislados, el ser humano asociado tiende a buscar a alguien que aúne esos esfuerzos. Desde los comienzos de la vida comunitaria se nota la predisposición a subordinarse a un jefe (patriarca, jeque, caudillo, cacique) o a un grupo dominante con el poder de mando suficiente como para dar solución a los problemas comunes de los grupos constituidos. Con la evolución que traen los siglos, las agrupaciones crecen y se perfeccionan convirtiéndose en Estados mediante la conjunción de tres elementos: población, territorio y gobierno.<sup>17</sup>

Por ello, se asevera que las necesidades públicas, por tanto, reúnen las siguientes características: “a) son de ineludible satisfacción, porque de lo contrario no se concibe la comunidad organizada; b) son de imposible satisfacción por los individuos aisladamente considerados, y c) son, en consecuencia, las que dan origen y justifican al organismo superior llamado Estado”<sup>18</sup>.

## **I.6. Diferencias entre los Servicios Públicos y Funciones Públicas**

Las Funciones Públicas y los Servicios Públicos son considerados como las actividades que realiza el Estado con el fin de satisfacer las necesidades públicas.

### **I.6.1. Servicios Públicos**

El Estado puede prestar los servicios públicos directamente, o por medio de un organismo descentralizado o desconcentrado, o por medio de un particular concesionario, de forma regular o continua para satisfacer el interés público, por encima del principio de *pacta sunt servanda*. Ello, de acuerdo a los elementos

---

<sup>17</sup> VILLEGAS, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, *Op. Cit.*, págs. 4-5.

<sup>18</sup> *Ibidem.*, pág. 6.

que brindan las siguientes definiciones:

Ernesto Flores Zavala cita que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho: “En Derecho Administrativo, se entiende por servicio público, un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público, y por una organización pública. Es indispensable que para un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales; y que, consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y forman parte de la administración quedando sujeto al estatuto respectivo, o, en otros términos, al conjunto de reglas que norman los deberes y derechos de los funcionarios y empleados públicos, entre los que figuran, la obligación de otorgar protesta, antes de entrar en posesión de su encargo, y el derecho de recibir la retribución, que será fijada forzosamente por la Cámara de Diputados, en los Presupuestos de Egresos”.<sup>19</sup>

Jorge Fernández Ruiz define al servicio público como “toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración Pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona”.<sup>20</sup>

Así pues, los elementos de los servicios público son:

---

<sup>19</sup> FLORES ZAVALA, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, 33ª ed., Editorial Porrúa, México, 2001, pág.15.

<sup>20</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge, Servicios públicos municipales, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-INAP, México, 2002, pág. 121.

- a) La generalidad significa que todos los habitantes tienen derecho a usar de los servicios públicos según las normas que los rigen. Si son uti universo, los usuarios serán indeterminados. Si se trata de uti singuli, aquellos que los utilizan estarán particularizados al recibir una utilidad concreta.
- b) La uniformidad o igualdad implica que todos los habitantes tienen derecho a exigir y recibir el servicio en igualdad de condiciones, lo que quiere decir que en situaciones desiguales se justifica una prestación sujeta a normas o condiciones distintas.
- c) La regularidad quiere decir que el servicio debe ser prestado o realizado con su misión o de conformidad a reglas, normas positivas o condiciones preestablecidas.
- d) La continuidad es la característica más importante y en principio, implica que la actividad de que se trate debe de funcionar sin detenciones. No obstante, debe advertirse que continuidad no quiere decir que la actividad sea interrumpida sino que sólo satisfaga la necesidad pública cada vez que se presenta ella”.<sup>21</sup>

Los servicios públicos se pueden clasificar de acuerdo a lo establecido en los artículos 73, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo a cada forma de gobierno a saber: federal, estatal y municipal, así como a las facultades residuales.

### **I.6.2. Funciones Públicas**

Las Funciones Públicas por su parte, “son actividades que deben cumplirse en forma ineludible, que se identifican por la razón del ser del Estado, que atañen a su soberanía, que son exclusivas e indelegables y cuya prestación es en principio gratuita, lo que puede alterarse si el Estado resuelve utilizar su poder

---

<sup>21</sup> VILLEGAS, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, *Op. Cit.*, págs. 11-12.

de imperio para exigir prestaciones a los individuos a quienes atañen tales actuaciones”.<sup>22</sup>

Las características de las Funciones públicas son las siguientes:

- Indelegables por motivo de que es exclusiva del Estado y no pueden ser delegadas a los particulares, como lo es en cuanto a la administración de justicia, el dictado de leyes, la defensa, la emisión de moneda etc.
- Debe ser ejercida por el Estado con todas sus prerrogativas del poder público.
- Satisfacer el interés público.

Por ello, el maestro Narciso Sánchez define a la función pública como “el régimen aplicable a todas las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o servicio público dentro de la organización propia de los Poderes del Estado, de tal manera que la gestión de esta elevada misión está constituida por el funcionamiento, distribución y estructura de las esferas de competencia entre los órganos que integran el gobierno de un país a quienes encomienda la realización de los fines que se propone alcanzar”.<sup>23</sup>

### **I.7. Disciplinas relacionadas con la Actividad Financiera**

La actividad financiera del Estado, es objeto de un conocimiento disciplinario, ordenado y científico, como lo es mediante el Derecho Financiero, las Finanzas Públicas, la Economía Financiera y la Política Financiera.

---

<sup>22</sup> *Ibidem.*, págs. 7-10.

<sup>23</sup> SANCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 379.

### **I.7.1. Derecho Financiero**

El Derecho Financiero es una rama de las ciencias jurídicas que elabora, estudia y analiza todas las normas legales que regulan la actividad financiera del Estado.

“El licenciado Don Gabino Fraga, en su tratado de Derecho Administrativo, al señalar el contenido de este Derecho dice que comprende:

- a) La estructura y organización del poder encargado normalmente de realizar la función administrativa.
- b) Los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.
- c) El ejercicio de sus facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.
- d) La situación de los particulares con respecto a la administración”.<sup>24</sup>

Al ser la actividad financiera del Estado el objeto del estudio del Derecho Financiero, este versará sobre la base de las tres fases que se puntualizaron en líneas precedentes, en cuanto a la obtención de los ingresos públicos, la planificación o medición de gastos e ingresos y la gestión o administración de los recursos obtenidos. Por ello, tradicionalmente los autores han dividido al Derecho Financiero, en tres ramas de estudio que guardan congruencia con las citadas fases, correspondiendo al Derecho Tributario, Derecho Presupuestario y Derecho Patrimonial.

Por ello, se dice que la finalidad del Derecho Financiero es de carácter tripartita:

- Crea las normas jurídicas que regulan la recaudación de los ingresos del

---

<sup>24</sup> FLORES ZAVALA, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, *Op. Cit.*, pág. 11.

Estado; estas normas constituyen la esencia de la actividad financiera estatal. Su objeto es asegurar que el Estado se allegue de los recursos financieros necesarios para satisfacer las necesidades sociales y procurar el bien común de los gobernados; aspecto que le son consustanciales.

- Crea las normas jurídicas que aseguran la gestión o manejo y productividad de los recursos que obtiene el Estado. Su objeto es procurar la conservación y productividad de tales recursos que forman el patrimonio estatal, por lo cual asegura su existencia y disponibilidad, e incluso, hasta su acrecentamiento, para emplearlos cuando se requiera.
- Crea las normas jurídicas para erogar las sumas de dinero en pago de obras y servicios públicos y demás gastos propios de la actividad estatal. Su objeto es precisar la forma y monto que el Estado erogará de los recursos financieros de que dispone, previa aprobación que otorgue al presupuesto de egresos el órgano estatal correspondiente, de acuerdo con planes y programas diseñados por el Ejecutivo para promover el desarrollo integral del Estado y buscar el bien común de la sociedad.

#### **a) Derecho Tributario**

El Derecho Tributario “es el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, esto es, a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, a las relaciones jurídicas principales y accesorias que se establecen entre la Administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos oficiosos o contenciosos que puedan surgir y a las sanciones establecidas por su violación”.<sup>25</sup>

Por su parte, Serra Rojas sostiene que "el Derecho Fiscal o Tributario está constituido por el conjunto de normas jurídicas que regulan la determinación y

---

<sup>25</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Op. Cit., pág. 26.

recaudación de los impuestos y los demás medios económicos para la satisfacción de las necesidades públicas."

Ello, en virtud de que el Derecho Tributario "es el encargado de la Actividad del Estado, el cual regula la obtención de recursos fundados en el poder, teniendo como fin principal establecer una obligación en la contribución para la ayuda al gasto público, por medio de una relación jurídica tributaria".<sup>26</sup>

Esta rama del Derecho consta de autonomía y tiene como principio fundamental el de legalidad esto quiere decir, que cualquier tributo que se quiera ejercer deberá de estar establecido en ley, enunciándose el principio *nullum tributum sine lege* el cual nos menciona Dino Jarach.

Siendo así, el Derecho Tributario es el medio a través del cual se regulan las relaciones entre la Hacienda Pública y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes.

### **b) Derecho Patrimonial**

El Derecho Patrimonial, por Sáinz de Bujanda, es señalado como "la rama del Derecho Financiero integrada por las normas y principios que rigen la gestión de los bienes y de las empresas de titularidad pública, así como la participación de los entes públicos en las empresas de titularidad privada, desde la perspectiva de la idoneidad jurídica de unos y otras para generar rendimientos que hayan de afluir al tesoro en calidad de ingresos públicos, con su consiguiente reflejo presupuestario".<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano, 5ª ed., UASLP, México, 1979, p. 267.

<sup>27</sup> SAINZ DE BUJANDA, Fernando, Sistema de Derecho Financiero, Vol. I "Actividad Financiera, Ciencia Financiera y Derecho Financiero", 10ª ed., Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, España, 1993, pág. 281.

Refiriéndose esta rama a la administración y fomento de los ingresos obtenidos que forman parte del patrimonio del Estado, en cuanto a que se encarga de la adquisición, disfrute, conservación y enajenación de los bienes propiedad del Estado.

No pocos autores de la materia consideran que el derecho patrimonial es también una parte trascendental del derecho financiero, postura con la que no está de acuerdo por las siguientes razones: el patrimonio se define como el conjunto de bienes, derechos y obligaciones, apreciables en dinero, que pertenecen a una persona. Si se atiende a este concepto, se entiende que los derechos, es decir, el conjunto de facultades legales que tiene una persona para exigir el pago de un crédito apreciable en dinero, forma parte importante ya del derecho financiero mismo o ya del derecho fiscal, debido a que estas facultades se refieren indudablemente a la percepción de ingresos públicos. Por otra parte, en lo que se refiere a obligaciones del Estado, también apreciables en dinero, se considera que éstas forman parte primordial del plan de gastos públicos, que a su vez son estudiados y normados por el derecho presupuestario.<sup>28</sup>

### **c) Derecho Presupuestario**

El Derecho Presupuestario es definido como la “rama que está representada por todas aquellas normas jurídicas relativas a la preparación, aprobación, ejecución y control de los presupuestos de ingresos y egresos y a las normas jurídicas sobre rendición de cuentas y sobre responsabilidad de los funcionarios públicos por el mal manejo de esos recursos”.<sup>29</sup>

Por ello, “el derecho presupuestario se erige en los Estados modernos no sólo en vehículo normativo y regulador de la actividad financiera pública sino en un

---

<sup>28</sup> MABARAK CERECEDO, Doricela, Derecho Financiero Público, 3ª ed., Editorial Mc-Graw Hill, México, 2007, Pág. 13-14

<sup>29</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, *Op. Cit.*, pág. 20

freno para evitar el abuso, el derroche o el desvío del gasto público, tendencias a las que se mostraron y se muestran, proclives muchos gobiernos. Esta es la destacada función, no sólo jurídica, sino política y social que tiene en la actualidad el derecho presupuestario”.<sup>30</sup>

Cabe precisar, que esta disciplina será objeto de estudio de la presente investigación.

### **I.7.2. Finanzas Públicas**

Las Finanzas Públicas, la Ciencia de las Finanzas Públicas o Ciencia de la Hacienda Pública, como comúnmente la denominan grandes estudiosos de la materia, se encarga de estudiar los diferentes medios de que vale el Estado y todos los demás organismos que de él dependen para obtener los recursos económicos con objeto de financiar el gasto público.

La Ciencia de las Finanzas Públicas formaba parte de la ciencia económica desde la época de la Revolución Francesa, sin embargo, se emancipó a fines del siglo pasado convirtiéndose en una disciplina autónoma.

Sostiene De la Garza al referirse al tratadista mexicano Joaquín B. Ortega, que lo define como “la ciencia que estudia los principios abstractos, los objetivos políticos, los medios económicos y las normas jurídicas positivas que rigen la adquisición, la gestión y el medio de empleo de los recursos o elementos económicos requeridos por el Estado para la satisfacción de las necesidades públicas por medio de los gastos públicos”.<sup>31</sup>

Sin embargo, el autor Villegas reseña que, “es la disciplina que tiene por objeto

---

<sup>30</sup> MABARAK CERECEDO, Doricela, Derecho Financiero Público, *Op. Cit.*, Pág. 28

<sup>31</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, *Op. Cit.*, pág. 14

el estudio de la actividad financiera del Estado, en sus aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos, por lo que por algunos autores es clasificada más que por una rama científica como una disciplina informativa”.<sup>32</sup>

### **I.7.3. Política Financiera**

La Política Financiera es la disciplina que investiga el aspecto político de la actividad financiera Estado, permite tener una determinada orientación en las medidas financieras con las que se cree lograr alcanzar los objetivos y fines del Estado.

“En consecuencia, la política financiera resulta ser la especialidad científica que nos permite conocer cuál es la especialidad dedicada a la elección de gastos y recursos públicos”.<sup>33</sup>

“Lo anterior, en virtud de que “toda la actividad financiera presupone una orientación gubernamental en cierto sentido, pero las indagaciones especializadas sobre política financiera ponen el acento en los fines. Esto quiere decir que la selección de gastos y recursos se hace en función de designios preconcebidos que el gobierno desea alcanzar en un momento dado, y eso lo obliga a adoptar las medidas financieras con las que cree que alcanzara tales objetivos”.<sup>34</sup>

### **I.7.4. Economía Financiera**

“En esta rama positiva, de puro análisis de hechos, la Economía financiera no es, metodológicamente, sino una mera aplicación de la teoría económica. Todo

---

<sup>32</sup> VILLEGAS, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, *Op. Cit.*, pág. 33

<sup>33</sup> MARTÍN, José María, Introducción a las Finanzas Publicas, *Op. Cit.*, pág.35

<sup>34</sup> VILLEGAS, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, *Op. Cit.*, pág. 34

su problema se reduce a traducir los fenómenos financieros en los símbolos manejados por los modelos teóricos de aquella”.<sup>35</sup>

Así, “la economía financiera sirve en su carácter de especialidad que estudia y analiza los efectos económicos que se producen como consecuencia de la aplicación de una determinada política financiera. Su objeto de estudio coincide, pues, con el aspecto económico de cada decisión financiera, tanto en lo que se refiere a los fines de ella -es decir, los efectos producidos en la actividad económica como consecuencia de la realización de gastos públicos-, como también a los medios o recursos empleados para financiar aquellos, o sea, la repercusión que tienen en la actividad económica las detracciones de parte de riqueza que se producen a favor del Estado.”<sup>36</sup>

### **I.8. Autoridades encargadas de la Actividad Financiera**

El Estado tiene personalidad propia, finalidades y autoridad independiente de los individuos, siendo el único sujeto encargado de la actividad financiera, integrada ésta por los tres momentos explicados en líneas que antecieron, siendo estos la obtención de los ingresos públicos, la planificación o medición de gastos e ingresos mediante el presupuesto, y la gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales.

Los lineamientos fundamentales establecidos para las autoridades administrativas encargadas de realizar la actividad financiera, en el caso del Distrito Federal, se encuentran contenidos en la Ley Orgánica de la

---

<sup>35</sup> SAINZ DE BUJANDA, Fernando, Sistema de Derecho Financiero, Vol. I “Actividad Financiera, Ciencia Financiera y Derecho Financiero”, 10ª ed., Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, España, 1993, pág. 172

<sup>36</sup> MARTÍN, José María, Introducción a las Finanzas Publicas, *Op. Cit.*, pág.36.

Administración Pública del Distrito Federal y en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en virtud de que a través de dichos ordenamientos jurídicos se establece la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, se distribuyen los negocios del orden administrativo, y se asignan las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, así como adscribir y asignar atribuciones a las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo de las mismas, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno.

Siendo en los artículos 30 y 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, mediante los cuales se determina la creación de la Secretaría, que se le atribuyen facultades presupuestales, financieras y fiscales, mientras que a la Oficialía Mayor, se le otorga el despacho de las materias relativas a la administración interna de la Administración Pública del Distrito Federal.

### **I.8.1. Secretaría de Finanzas**

El desarrollo de la actividad financiera en el Distrito Federal como se estableció en el epígrafe anterior, recae principalmente en el ente público denominado Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, siendo la instancia encargada de llevar a cabo la función recaudatoria de los ingresos y del gasto de la Hacienda Pública.

En algunos países la función recaudadora de los ingresos públicos se encarga una dependencia gubernamental y la actividad encaminada al manejo al presupuesto de egresos le corresponde a otra unidad administrativa correspondiente. Este sistema se puso en práctica en México por más de diez años, a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, pero representó

serias desventajas y retrocesos tanto políticos como administrativos; por esa razón en fecha reciente se volvió al antiguo sistema consistente en que la misma dependencia que recauda los ingresos públicos es la que se encarga de manejar el presupuesto. Se piensa que este sistema de concentrar en una sola dependencia la recaudación y el gasto público, presenta en la práctica más ventajas que inconvenientes.<sup>37</sup>

Por ello, con la entrada en vigor del Estatuto de Gobierno y de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, ordenamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 26 de julio de 1994 y 15 de septiembre de 1995, respectivamente, produjo cambios sustanciales en la estructura administrativa del gobierno local, lo que significó que la Secretaría General de Planeación y Evaluación cambiará su nomenclatura a la Secretaría de Finanzas.

El artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal prevé que a la Secretaría le corresponde entre otras, el despacho de las materias relativas al desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

- Elaborar el presupuesto de ingresos de la entidad que servirá de base para la formulación de la iniciativa de la Ley de Ingresos del Distrito Federal.
- Formular y someter a la consideración del Jefe de Gobierno el proyecto de los montos de endeudamiento que deben incluirse en la Ley de

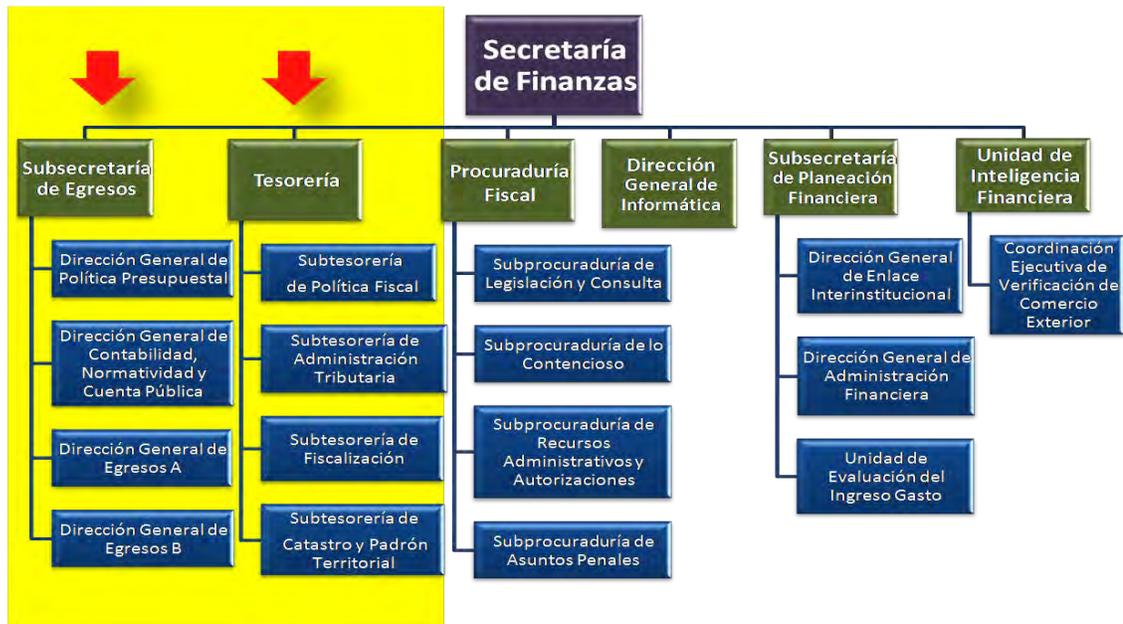
---

<sup>37</sup> MABARAK CERECEDO, Doricela, Derecho Financiero Público, *Op. Cit.*, pág. 37.

Ingresos, necesarios para el financiamiento del presupuesto.

- Recaudar, cobrar y administrar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos a que tenga derecho el Distrito Federal en los términos de las leyes aplicables.
- Determinar, recaudar y cobrar los ingresos federales coordinados, con base en las leyes, convenios de coordinación y acuerdos que rijan la materia, así como ejercer las facultades de comprobación que las mismas establezcan.
- Dictar las normas y lineamientos de carácter técnico presupuestal a que deberán sujetarse las Unidades, para la formulación de los programas que servirán de base para la elaboración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto.
- Formular el proyecto de presupuesto de egresos y presentarlo a consideración del Jefe de Gobierno, considerando especialmente los requerimientos de cada una de las delegaciones.
- Controlar el ejercicio del presupuesto de egresos del Distrito Federal y evaluar el resultado de su ejecución.
- Formular la cuenta anual de la hacienda pública del Distrito Federal.
- Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales del Distrito Federal, así como elaborar las iniciativas de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Es de señalar que, el 29 de diciembre de 2000 se aprobó el proyecto de reestructuración orgánica de las unidades administrativas Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, adscritas a la Secretaría, para el despacho de los asuntos que le competen, que de acuerdo a la fracción VIII, del artículo 7 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, con independencia de lo que establezca otra disposición legal aplicable, tiene la siguiente estructura:



Sin embargo, para el presente tema, sólo se esbozará en cuanto a la Tesorería y la Subsecretaría de Egresos, habida cuenta que son las Unidades Administrativas que se encargan del despacho de la obtención de los ingresos y la administración tributaria, y en cuanto a controlar y planificar el ejercicio del presupuesto de egresos del Distrito Federal, respectivamente, como se muestra a continuación:

#### a) Subsecretaría de Egresos

Debido a la transición político administrativa del Gobierno del Distrito Federal y a la necesidad de contar con una estructura y organización acorde a las nuevas necesidades, el 6 de agosto de 1998 se crea la Subsecretaría de Egresos, entonces Dirección General de Programación y Presupuesto.

El artículo 34 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal señala que corresponde entre otras al titular de la Subsecretaría de Egresos las atribuciones relativas a:

- Presentar a la consideración del superior, el Proyecto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y el POAP-DF.
- Registrar el ejercicio presupuestal del Distrito Federal en los sistemas establecidos, de conformidad con las normas y procedimientos que definen las leyes, reglamentos y disposiciones aplicables en la materia, y con base en la calendarización de los diferentes capítulos del gasto y la información consignada en los documentos programático-presupuestales formulados por las unidades responsables.
- Conducir las relaciones con las Dependencias de la Administración Pública Federal, en materia de presupuesto, contabilidad y gasto público.
- Coordinar la evaluación del ejercicio del gasto de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública.
- Presentar a consideración del superior la Cuenta Pública del Distrito Federal.
- Participar en la formulación de anteproyectos de reformas y adiciones a disposiciones legales en materia presupuestal.

#### **b) Tesorería del Distrito Federal**

La historia de la Tesorería del Distrito Federal, propiamente dicha, se inicia en 1929, año que corresponde al de la creación del Departamento del Distrito Federal, en sustitución de los antiguos Gobierno y Municipios del Distrito Federal.

Los antecedentes de la Tesorería del Distrito Federal, en cuanto órgano encargado de la determinación, recaudación y administración de los ingresos de la Hacienda Pública del Distrito Federal, actualmente identificado con la Ciudad de México, se remota a la fecha de la fundación de la propia Ciudad en 1325.

Que de conformidad con el Acuerdo publicado el 6 de octubre de 1989, se le adscribe la Tesorería del Departamento del Distrito Federal a la Secretaría General de Planeación y Evaluación.

Posteriormente, la Tesorería del Distrito Federal fue regulada por el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, con sus múltiples modificaciones en cuanto a sus estructuras internas y funciones.

El artículo 35 del Reglamento Interior citado vigente, prevé que corresponde por mencionar algunas al titular de la Tesorería del Distrito Federal el despacho relativo a:

- Someter a la consideración superior las bases a que habrá de sujetarse la política fiscal de la Hacienda Pública del Distrito Federal, acorde con el Programa General de Desarrollo.
- Coordinar el proyecto y cálculo de los ingresos del Distrito Federal, elaborar el presupuesto de ingresos y formular el anteproyecto de iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal, con la participación de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.
- Participar en la formulación de los anteproyectos de iniciativas de leyes fiscales del Distrito Federal, sus reformas y adiciones, en coordinación con la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.
- Llevar y mantener actualizados los padrones de contribuyentes.
- Administrar, recaudar, comprobar, determinar, notificar y cobrar las contribuciones, los aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal.
- Administrar las funciones operativas inherentes a la recaudación, comprobación, determinación y cobro de los ingresos federales coordinados, con base en los acuerdos del Ejecutivo Federal.
- Coordinar la integración y análisis de la información de ingresos, para

cumplimentar la obligación de informar a los órganos de control presupuestal.

### **I.8.2. Oficialía Mayor**

Desde la creación del Departamento del Distrito Federal se consideró en su estructura orgánica a la Oficialía Mayor para ejercer sus atribuciones en materia de administración.

Actualmente esa Dependencia junto con la Secretaría forman parte de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal (la que más adelante se explicará), en las cuales, el Jefe Gobierno se auxilia para el ejercicio de sus atribuciones de orden administrativo.

Toda vez que la actividad financiera del Distrito Federal, implica también la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente, para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras muy diversas actividades, esta se encomienda a la Oficialía Mayor, de conformidad a las siguientes atribuciones conferidas en artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal:

- Proponer a la Contraloría General medidas técnicas y políticas de administración para la organización, y funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Diseñar, coordinar e implementar en el ámbito de sus atribuciones, las normas, políticas y criterios que en materia de administración interna deben observar las dependencias, órganos desconcentrados y entidades que integran la Administración Pública del Distrito Federal.
- Establecer la normatividad correspondiente a los arrendamientos, enajenaciones y adquisiciones que realice el Distrito Federal, así como

respecto de los servicios que le sean prestados e intervenir en unos y otros, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

- Administrar los bienes muebles e inmuebles del Distrito Federal cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento, así como ordenar su recuperación administrativa cuando proceda, y proponer al Jefe de Gobierno la concesión del uso o la venta, en su caso, de dichos bienes.
- Dirigir y coordinar el sistema de valuación de bienes del Gobierno del Distrito Federal.
- Establecer la normatividad y control sobre la administración y enajenación de bienes del patrimonio de la ciudad, así como el establecimiento de lineamientos para su adquisición, uso y destino, conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables.
- Celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios, escrituras públicas y demás actos jurídicos de cualquier índole, necesarios para el ejercicio de las atribuciones del órgano ejecutivo local, excepto los relativos a obra pública, los servicios relacionados con ésta, la contratación de créditos o firma de títulos crediticios y otros que sean atribución de otra dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado, o correspondan a una facultad indelegable del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

## CAPÍTULO II

### DEL PRESUPUESTO

#### II.1. Fundamento Constitucional del Presupuesto

El fundamento constitucional del presupuesto de egresos e ingresos en el caso del Distrito Federal se establece en el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), que señala:

“**Artículo 122.** Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

**C.** El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

**BASE PRIMERA.-** Respecto a la Asamblea Legislativa:

**V.** La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

**b)** Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.”

Por su parte, en el marco local versa en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, como a continuación se muestra:

“**ARTÍCULO 46.-** El derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde:

- I. A los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. Derogada;
- III. Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.”

“**ARTÍCULO 67.-** Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

- I. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa;
- XII.** Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.”

Asimismo, su fundamento también se sostiene en la Ley y su Reglamento, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento.



## II.2. Definición del Presupuesto

Las definiciones doctrinales como legales sobre el Presupuesto no son homogéneas, pero si con perspectivas coincidentes, en cuanto a temporalidad,

objetivo e integración, ello debido a que el presupuesto es la pieza principal e indispensable en todo sistema de gobierno, determinante de la economía, del desarrollo social y gubernamental, siendo el punto coincidente entre el ingreso y el gasto.

Sainz de Bujanda señaló que “el presupuesto sigue siendo, como hace un siglo, el medio de que el Estado se sirve para ordenar el mecanismo de sus gastos y de sus ingresos”.

Por su parte, José Ayala establece que “el presupuesto público de gastos e ingresos es el instrumento directo y más poderoso del cual dispone el Estado para influir en toda la economía. En buena medida refleja el plan económico del gobierno y establece jerárquicamente el orden de las prioridades que las finanzas públicas tienen sobre las principales políticas públicas.

El presupuesto público es la expresión contable de los programas de gasto e ingreso público para un ejercicio económico, generalmente de un año de duración. El presupuesto se divide en dos rubros básicos: ingreso y gasto. En el de ingreso figura la recaudación prevista por los distintos impuestos, tarifas, operaciones patrimoniales y endeudamiento; mientras que los gastos se subdividen según los diferentes rubros”.<sup>38</sup>

Héctor B. Villegas, ultima que esencialmente “el presupuesto es un acto de gobierno mediante el cual se prevén los ingresos y gastos estatales y se autorizan estos últimos para un período futuro determinado, que generalmente es de un año”.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> AYALA ESPINO, José, *Economía del Sector Público Mexicano*, Facultad de Economía UNAM, México, 2001, pág. 162.

<sup>39</sup> VILLEGAS, Héctor B., *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, *Op. Cit.*, pág. 789.

Ante lo vertido por estos autores, se puede discernir que la palabra Presupuesto encierra una connotación preventiva, una acción anticipada, un cálculo, es decir, un plan, puesto que prevé una distribución de gastos y un cálculo de ingresos.

Así, el presupuesto es el documento a través del cual en un periodo determinado, se prevén los probables ingresos a obtener y sobre estos se plasman las estimaciones de gastos para cada ente público, basándose en objetivos, resultados, indicadores y metas, así como en criterios tanto políticos, sociales y económicos.

### II.3. Documentos Presupuestarios

En México, se puede apreciar al presupuesto a través de dos documentos, el que estima los ingresos, y aquel que refleja la previsión de gastos.



En el caso del Distrito Federal se contiene al presupuesto, por una parte en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, y por la otra, en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así mientras al Poder Ejecutivo Local se le

otorga la facultad exclusiva de presentar la iniciativa tanto de la ley de ingresos como del presupuesto de egresos ante la Asamblea Legislativa, a más tardar el 30 de noviembre; a la Asamblea Legislativa se le confiere la facultad de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, ello considerando que el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría, tiene todos los medios y elementos contables, financieros, presupuestales y financieros para poder prever una distribución de gastos y un cálculo de ingresos en los proyectos de iniciativas, como se señaló en el Capítulo anterior.

Por lo que, se puede inferir que en nuestro idioma no hay duda de que tanto ingresos y gastos pueden “presupuestarse”, y por lo tanto emplearse el vocablo “Presupuesto” en ambos sentidos de estimación de ingresos y de gasto.<sup>40</sup>

Cabe señalar, que los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos para cada ejercicio fiscal se elaborarán con base en los resultados que se pretendan alcanzar conforme al avance y cumplimiento de los ejes establecidos en el Programa General de Desarrollo, al análisis del escenario económico del Distrito Federal, las perspectivas económicas y estrategias para el año que se presupuesta, las cuales se estudiarán con mayor detalle en el apartado correspondiente.

Por ello, no se puede aseverar que el presupuesto de ingresos y egresos sea sólo una listas de supuestos gastos e ingresos sin orientación alguna, sino por el contrario, de una previsión sustentada en resultados, indicadores, metas, criterios y directrices entre la asignación del gasto público y los recursos que se van a obtener.

---

<sup>40</sup> •CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso, Curso de Política de Finanzas Públicas de México, Editorial Porrúa, México, 1977, pág. 62.

## II.4. Presupuesto de Ingresos

Para efectos de la Ley en su artículo 36, se define que el Presupuesto de Ingresos es el documento que contiene la estimación de contribuciones, aprovechamientos, productos y demás ingresos que durante un año calendario deba percibir el Distrito Federal, de conformidad con la Constitución, el Estatuto, en la propia Ley y demás disposiciones aplicables en la materia.

Gabino Fraga señala que “para la expedición de la Ley de ingresos se requiere un estudio de las condiciones particulares económicas del país y de las posibilidades que haya de satisfacer la carga del impuesto, haciendo una estimación probable de su rendimiento ya que dichos ingresos deben ser bastantes para cubrir el presupuesto de egresos”.<sup>41</sup>

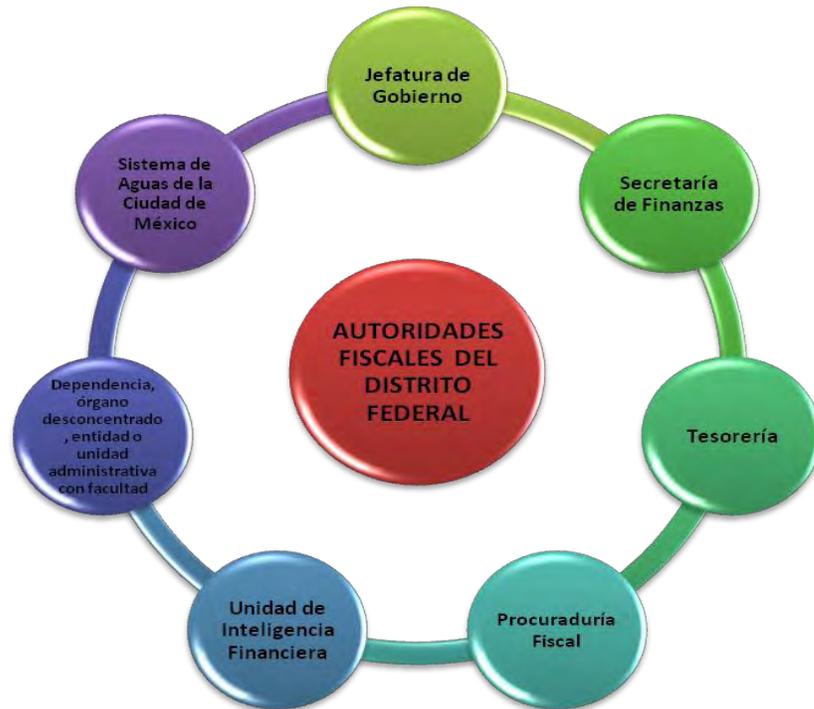
Por ende, la Ley de Ingresos será aquel documento que prevé una aproximación en la estimación de recaudación durante un ejercicio fiscal para la satisfacción del gasto público, que de acuerdo a lo establecido en el artículo 122 de la Constitución, antes de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos, la Asamblea Legislativa tiene que aprobar primero las contribuciones necesarias para cubrirlo.

La Ley de Ingresos del Distrito Federal se compone de muy pocos artículos y transitorios, su principal contenido se encuentre en su artículo 1º mediante el cual se enumeran los conceptos de los ingresos provenientes de la recaudación y las cantidades estimadas que el Distrito Federal percibirá en el ejercicio fiscal correspondiente.

---

<sup>41</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 44ª ed., Editorial Porrúa, México, 1986, pág. 319.

Las autoridades fiscales del Distrito Federal que ejecutan Ley de Ingresos son:



Lo anterior, encuentra fundamentado en el artículo 6 del Código Fiscal, el cual establece que corresponde a las autoridades fiscales del Distrito Federal la ejecución de la Ley de Ingresos, mediante el cobro de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos, así como cualquier otro ingreso que tenga derecho de recibir el Distrito Federal.

#### **II.4.1. Contenido del Proyecto de la Ley de Ingresos**

La iniciativa de la Ley de ingresos, contiene los siguientes apartados:

##### **a) Exposición de motivos.**

En esta apartado se hace un análisis sobre la situación actual y las previsiones de la economía.

**b) La evaluación de los ingresos.**

Se establece una síntesis de los avances y desempeño de la recaudación durante los últimos ejercicios fiscales.

**c) Los ejes estratégicos de la política tributaria para el ejercicio fiscal que se estima.**

Menciona los principales ejes a través de los cuales el Gobierno del Distrito Federal cumplirá con el objetivo de política tributaria prevista para el ejercicio fiscal de que trate.

**d) Proyección de los ingresos del Distrito Federal.**

La estimación de los ingresos correspondientes al cierre del ejercicio en curso, tomando en cuenta el marco macroeconómico implícito en la Ley de Ingresos de la Federación, el factor de inflación, las previsiones analizadas por otras instituciones, como BANXICO, el Fondo Monetario Internacional, la OCDE, entre otros.

**e) Política de la Deuda.**

Se prevé el techo de endeudamiento para el ejercicio fiscal para el que se estima, así como las estrategias para el desendeudamiento.

**f) Proyecto de la Ley de Ingresos.**

Se integra a su vez por los siguientes rubros:

- Los ingresos provenientes de la coordinación fiscal.
- La estimación de aquellos ingresos considerados como virtuales.
- Los ingresos propios previstos por las Entidades, así como los ingresos de aplicación automática.
- El monto de los ingresos previstos en especie para cada uno de los conceptos de la Ley.
- El monto del presupuesto de costos por recaudación fiscal.

- Los ingresos relativos a los adeudos de ejercicios anteriores.
- Las expectativas de ingresos por financiamiento.
- Los demás ingresos a recaudar.

#### II.4.2. Fuentes de Ingresos

El Código Fiscal y de acuerdo a lo establecido en la Ley de Ingresos, las principales fuentes de ingresos a las que recurre el Gobierno del Distrito Federal para la obtención de recursos son los que a continuación se enuncian:



##### a) Impuestos

Son aquellos que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista en el Código Fiscal, y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II y III del artículo 9 del mismo ordenamiento.

Siendo para el Distrito Federal:

- Impuesto Predial
- Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles
- Impuesto Sobre Espectáculos Públicos

- Impuesto Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos
- Impuesto Sobre Nóminas
- Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos
- Impuesto por la Prestación de Servicios de Hospedaje

### **b) Contribuciones de Mejoras**

Son aquéllas a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, cuyos inmuebles se beneficien directamente por la realización de obras públicas.

### **c) Derechos**

Son las contraprestaciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Distrito Federal, con excepción de las concesiones o los permisos, así como por recibir los servicios que presta la Entidad en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas como tales en el Código Fiscal.

Encontrándose 14 Derechos para efectos del Distrito Federal como lo son:

- Por la Prestación de Servicios por el Suministro de Agua
- Por la Prestación de Servicios del Registro Público de la Propiedad o del Comercio y del Archivo General de Notarías
- Por los Servicios de Control Vehicular
- Por los Servicios de Grúa y Almacenaje de Vehículos
- Por el Estacionamiento de Vehículos en la Vía Pública
- Por el Uso o Aprovechamiento de Inmuebles
- Por Cuotas de Recuperación por Servicios Médicos
- Por la Prestación de Servicios del Registro Civil
- Por los Servicios de Construcción y Operación Hidráulica y por la

Autorización para usar las Redes de Agua y Drenaje

- Por los Servicios de Expedición de Licencias
- Por los Servicios de Alineamiento y Señalamiento de Número Oficial y Expedición de Constancias de Zonificación y Uso de Inmuebles
- Por Descarga a la Red de Drenaje
- Por los Servicios de Recolección y Recuperación de Residuos Sólidos
- Por la Supervisión y Revisión de las Obras Públicas Sujetas a Contrato, así como la Auditoría de las mismas
- Otros Derechos

**d) Aprovechamientos**

Son los ingresos que percibe el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, salvo que en este último supuesto se encuentren previstos como en el Código Fiscal. Así también, se consideran aprovechamientos, los derivados de responsabilidad resarcitoria, entendiéndose por tal la obligación a cargo de los servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, a los particulares de indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero, en los términos del artículo 454 del Código Fiscal.

Como lo son en la especie los siguientes 11:

- Multas de Tránsito
- Otras Multas Administrativas, así como las Impuestas por Autoridades Judiciales y Reparación del Daño Denunciado por los Ofendidos
- Recuperación de Impuestos Federales

- Venta de Bases para Licitaciones Públicas
- Aprovechamientos que se Destinen a la Unidad Generadora de los Mismos
- Sanciones, Responsabilidades e Indemnizaciones
- Resarcimientos
- Seguros, Reaseguros, Fianzas y Caucciones
- Donativos y Donaciones
- Sobre Tierras y Construcciones del Dominio Público
- Otros no especificados

#### **e) Productos**

Son las contraprestaciones por los servicios que presta el Distrito Federal en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado.

Como lo es para el caso específico, los Productos que se generen por la Prestación de Servicios que Corresponden a Funciones de Derecho Privado en el caso de la Policía Auxiliar o Policía Bancaria e Industrial, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado, tratándose de tierras y construcciones, enajenación de muebles e inmuebles, entre otros.

Que se pueden prever lo siguientes:

- Por la Prestación de Servicios que Corresponden a Funciones de Derecho Privado
  - a) Policía auxiliar
  - b) Policía bancaria e industrial
  - c) Otros
- Por uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado
  - a) Tierras y Construcciones

- b) Enajenación de Muebles e Inmuebles
- c) Planta de Asfalto
- d) Productos que se Destinen a la Unidad generadora de los Mismos
- e) Venta de Hologramas de la Verificación Vehicular Obligatoria
- f) Otros

#### **a. Accesorios**

Son los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el artículo 37 del Código Fiscal, los cuales participan de la naturaleza de la suerte principal, cuando se encuentren vinculados directamente a la misma.

### **II.4.3. Reserva de Ley**

El Principio de Reserva de Ley, en materia tributaria, se encuentra en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, al prever que cualquier contribución deberá estar dispuesta en la Ley, por lo que no podrá ser regulada por otra fuente, salvo que la misma lo determine.

El Magistrado Hugo Carrasco, al citar al tratadista Ernesto Flores Zavala, señala que los impuestos se deben establecer por medio de leyes, tanto desde el punto de vista material, como formal; es decir, por medio de “disposiciones de carácter general, impersonales y emanadas del Poder Legislativo. Como lo ha destacado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es la atribución con la que los ciudadanos de la República deben contribuir para gastos públicos, así de la Federación, Distrito Federal como del estado y municipios en que residan, además de que es preciso no sólo que la ley establezca el impuesto, sino que también los elementos de la contribución como son entre otros la cuantía, los sujetos, el objeto, la base, la cuota, forma de pago y pagarla; de otro modo sería la autoridad fiscal y no la ley del impuesto, con lo cual la tributación

tendría un carácter arbitrario”.<sup>42</sup>

#### **II.4.4. Potestad Tributaria**

La potestad tributaria se le atribuye exclusivamente al Poder Legislativo, que la ejerce cuando expide leyes que determinan situaciones jurídicas o de hecho generadoras de contribuciones, es decir, es el poder fiscal con el que está investido el legislador para imponer el tributo a través de la emisión de leyes a los gobernados, atendiendo a los principios constitucionales relativos y atendiendo a la capacidad contributiva de los sujetos.

La Federación tiene la facultad tributaria regulada en el artículo 73, fracción XXIX-A de la Constitución, mientras que los estados la tienen en el artículo 124, en apego a lo señalado en el artículo 40, y los municipios en el artículo 115, fracción IV, inciso c) del mismo ordenamiento, aunque para estos últimos se asevera que existe una carencia de dicha potestad, puesto que sólo se tiene la facultad para recaudar y no para imponer el tributo.

#### **II.5. Presupuesto de Egresos**

La Ley en el artículo 43, define al Presupuesto de Egresos como aquel que contenga el Decreto que apruebe la Asamblea Legislativa a iniciativa del Jefe de Gobierno, para expresar, durante el periodo de un año contado a partir del 1° de enero del ejercicio fiscal correspondiente, el gasto neto total que en éste se especifique, así como la clasificación administrativa, por resultados y económica y el desglose de las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las Unidades Responsables del Gasto que el propio presupuesto señale.

---

<sup>42</sup>CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho fiscal constitucional*, 5ª ed., México, Editorial Oxford University Press, 2010, págs. 164-165.

El Presupuesto de Egresos tiene un gran impacto económico, social y político, ya que dependiendo de la asignación de los recursos se determinará la estructura económica del Distrito Federal, el desarrollo de los rubros prioritarios para la sociedad, como lo es la seguridad, educación, salud, entre otros, e incluso el incremento en las preferencias partidarias.

### **II.5.1. Elementos del proyecto de Presupuesto de Egresos**

Cada Entidad Federativa emplea prácticas diferentes en la elaboración y contenido de su Presupuesto de Egresos, incluso hay algunas que omiten información elemental, ello derivado de que cada Entidad Federativa tiene su propia legislación, por lo que no es posible delinear los elementos o principios básicos en cuanto a contenidos mínimos de información presupuestal.

Por lo que para el Distrito Federal, los elementos y criterios que integran el contenido del Proyecto de Presupuesto de Egresos se encuentran inmersos en la propia Constitución Política de los Estados Unidos, así como en la Ley y su Reglamento y demás normatividad aplicable en la materia, dentro de los que se encuentran los siguientes tres apartados:

#### **a) La Exposición de Motivos**

En el que se explican las políticas de gasto a implementarse para el año de análisis, los efectos económicos y sociales que se pretenden lograr, respecto a las asignaciones presupuestales que se van a prever.

Incluyéndose el modelo presupuestal a seguir, las perspectivas transversales que permearán el ejercicio presupuestal y una descripción de los principales programas y acciones públicas, agrupados según los ejes establecidos en el Programa General de Desarrollo.

### **b) El Proyecto de Presupuesto**

Aquel en el que se reglamentan las políticas y asignaciones a las que se deberá sujetar del ejercicio y control de las erogaciones previstas en la iniciativa de Decreto de que se trate.

### **c) El Banco de Información**

Por medio del cual se presentan los datos programáticos presupuestales que servirán para un mejor análisis del proyecto de presupuesto, las actividades institucionales, el presupuesto por cada unidad responsable del gasto, así como cada uno de los proyectos de presupuesto de los órganos de gobierno y autónomos.

Los tres apartados enunciados se integran con base en los siguientes elementos:

- Exposición de motivos. La exposición de motivos en la que señalen los efectos económicos y sociales que se pretenden lograr.
- Análisis económicos. Apartado referente a explicar el entorno económico desde un enfoque internacional, nacional y local del Distrito Federal, previendo su impacto y las perspectivas para el año a que corresponda dicha iniciativa, así como un análisis del desempeño.
- Estimaciones de costos. La estimación de los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas.
- Indicadores. El instrumento necesario para medir el cumplimiento de las metas, objetivos y resultados, es decir, la herramienta que permitirá medir el desempeño alcanzado por los ejecutores del gasto, a través del monitoreo y evaluación de un Programa.

Tal es el caso específico previsto en el segundo párrafo del artículo 25 de la Ley, que señala que el Anteproyecto del Presupuesto de Egresos se elaborará estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas, así como los indicadores necesarios para medir su cumplimiento.

- Gasto total por programa. El gasto neto total que en éste se especifique, así como la clasificación administrativa, por resultados y económica y el desglose de las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las unidades responsables de gasto que el propio presupuesto señale.
- Descripción de vertientes de gasto<sup>43</sup>, resultados y subresultados. La descripción clara de las vertientes de gasto, resultados y subresultados que sean base del proyecto en los que se señalen objetivos, metas y prioridades, así como las unidades responsables de su ejecución.
- Enfoque de Equidad de Género, Derechos Humanos y Sustentabilidad. Se preverá la descripción del presupuesto con enfoque de equidad de género, derechos humanos y sustentabilidad en todo el presupuesto.

Sin embargo, para el caso de los derechos humanos se tendrá que contener un Anexo específico de las actividades institucionales del resultado correspondiente que realicen las unidades responsables del gasto.

---

<sup>43</sup> Vertiente de gasto: Conjunto de actividades relacionadas entre sí en las que se ejercen recursos para el logro del objetivo que les da sentido y dirección, a fin de alcanzar un resultado específico en beneficio de una población objetivo a través de una unidad responsable del gasto.

Lo anterior, toda vez que de conformidad a los artículos 41 de la Ley, 52 de su Reglamento y al Acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 26 de agosto de 2009, se señala la obligatoriedad de las Unidades Responsables del Gasto de que en el Proyecto de Presupuesto de Egresos, integren una descripción del presupuesto con enfoque de igualdad de género y derechos humanos, asegurando su transversalización a través de acciones concretas, para lo cual se deberán considerar las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y el de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México.

- Identificación de Actividades Institucionales. La identificación expresa de las actividades institucionales que se llevarán a cabo para el cumplimiento de los resultados contenidos en el presupuesto de las unidades responsables del gasto, precisando los recursos involucrados para su obtención.
- Señalamientos de las vertientes de gasto prioritarias. La explicación y comentarios de las actividades que el Gobierno del Distrito Federal prevé como principales para alcanzar un fin específico, de acuerdo con las necesidades planteadas por la población de la Ciudad de México.

Las vertientes de gasto consideradas durante varios ejercicios fiscales como prioritarias son: seguridad pública, protección civil, procuración de justicia, género, salud, educación, urbanización, vivienda, transporte, agua potable, drenaje y tratamiento de aguas negras y ecología.

- Señalamiento de Obras y Adquisiciones de más de dos años. Las obras y adquisiciones cuya ejecución abarque dos o más ejercicios fiscales.

- Estimación de ingreso-gasto.
  - a) La estimación de los ingresos y de los gastos del ejercicio fiscal para el que se propone.
  - b) La estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso.
- Montos de endeudamiento. Los montos de endeudamiento propuestos al Congreso de la Unión.
- Proyectos de Presupuesto de Egresos de los Órganos Autónomos y de Gobierno. Los Proyectos de Presupuesto de Egresos de los Órganos Autónomos y Gobierno especificando los montos de los recursos públicos que sometan a consideración de la Asamblea Legislativa e información presupuestal que se considere útil para sustentar el proyecto en forma clara y completa.

En virtud de que, de conformidad a lo establecido en la fracción I del artículo 5 de la Ley, deberán enviar a la Secretaría, sus respectivos proyectos, para que se incluyan en el Proyecto de Decreto del presupuesto de Egresos, observando las previsiones de ingresos que les comunique la propia Secretaría y los criterios generales en los cuales se fundamente el Decreto, así como al principio de equilibrio presupuestal.

- Analítico de Claves Presupuestales. El listado que muestre la desagregación del Gasto Público de la Administración Pública a nivel de capítulo y concepto, partida y partida genérica de acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto vigente.
- Analítico de plaza. El listado que desglosa la separación y clasificación de las plazas presupuestarias que tiene asignadas una entidad de la

### Administración Pública.

- Programas de beneficio social. Se deberá señalar en un anexo los programas de beneficio social, a través de los cuales se otorguen subsidios, especificando las respectivas reglas de operación con el objeto de cumplir lo previsto en el tercer párrafo del artículo 1 de la Ley; asimismo, se deberá especificar la Unidad que tendrá a su cargo la operación de cada programa, ello de acuerdo a la previsión que se plasmó en la Ley para el 2012, en su artículo 102 bis.
- Presupuestos Plurianuales. Las obligaciones de pago previstas en los presupuestos plurianuales, los contratos de prestación de servicios a largo plazo o arrendamientos a largo plazo y proyectos de coinversión para los ejercicios fiscales subsecuentes.
- Partida Presupuestal específica para resoluciones. Partida presupuestal específica para cumplimentar las resoluciones definitivas pronunciadas por los órganos jurisdiccionales competentes.
- Tabulador de sueldos y salarios. Tabulador de sueldos y salarios de mandos medios y superiores de la Administración Pública u homólogos.

El artículo 122, base primera, inciso VI, de la Constitución Federal, señala que los órganos del Distrito Federal, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en su Estatuto de Gobierno, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Distrito Federal, establezcan las disposiciones del Estatuto

de Gobierno y legales aplicables.

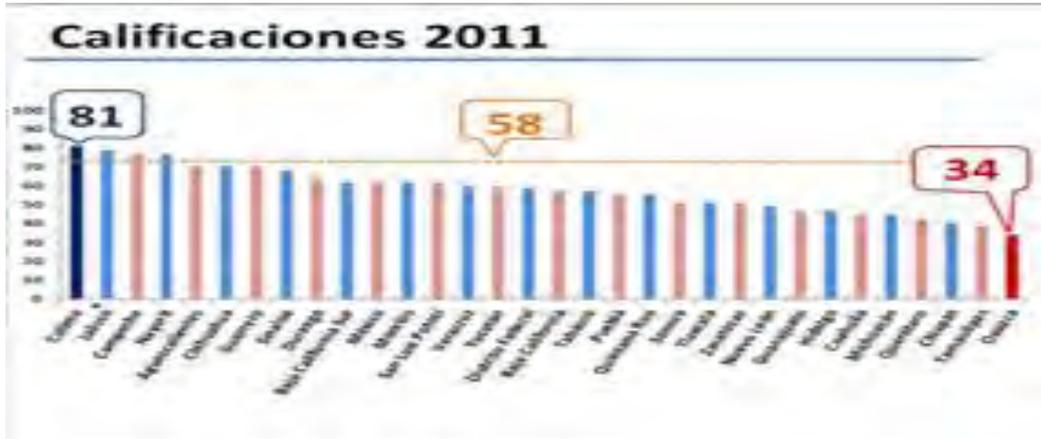
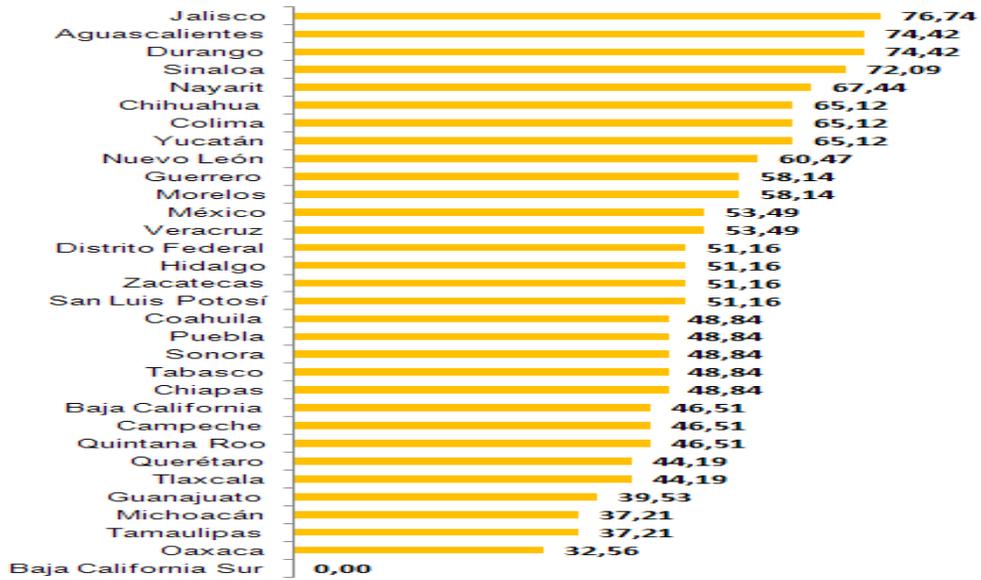
En concordancia con los elementos anteriormente descritos, es de precisar que, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), diseñó el Índice de Información Presupuestal que compara la información contenida en los presupuestos de los 31 estados y el Distrito Federal, mediante un cuestionario sobre el contenido de la información presupuestal, el cual verifica la existencia de buenas prácticas informativas y de transparencia.

Tomando en consideración que la transparencia es la mejor manera de revertir la corrupción en la medida en que rompe con la cultura del secreto, además promueve la participación de los ciudadanos en el ejercicio de la función pública.

El valor del Índice de Información Presupuestal que cada entidad obtuvo, representa el porcentaje de cumplimiento con los requerimientos de información en sus presupuestos, que como ejemplo, se muestran las siguientes tablas referentes a 2009, 2010 y 2011:



Índice de información presupuestal estatal 2010  
(Escala 0 - 100)



De los resultados que ha arrojado el IMCO en 2009, 2010 y 2011, se puede señalar que el Distrito Federal apenas si alcanza la mitad del puntaje en claridad de información y buenas prácticas, lo que debería de causar focos rojos en cuanto a la transparencia en la redición de cuentas, puesto que la transparencia es fundamental para el funcionamiento de un sistema democrático, dado que su existencia o ausencia afecta la relación entre los ciudadanos y el Estado.

## II.5.2. Proceso de Presupuesto de Egresos

Para José Ayala indica que “el presupuesto público ha evolucionado paralelamente al desarrollo económico e institucional del país. Así hasta antes de 1976, el presupuesto se formulaba con base en técnicas y procedimientos, que sólo identificaban aquello en lo cual se gastaba sin precisar el destino económico del gasto, tampoco existía una definición de las responsabilidades de las Secretarías de Estado en cuanto al ejercicio del presupuesto, y no se tomaban en cuenta ni los objetivos ni las metas a alcanzar.

La presupuestación de los egresos constituye una etapa del gasto público que se repite cíclicamente. La presupuestación no es necesariamente el punto de arranque del gasto; pues durante todo el ejercicio se realizan diversos registros y controles que junto con las prioridades establecidas para un nuevo ciclo, sirven como ingredientes para el proceso de la presupuestación siguiente”.<sup>44</sup>

Jurídicamente, el proceso presupuestario en el Distrito federal se sustenta principalmente en:

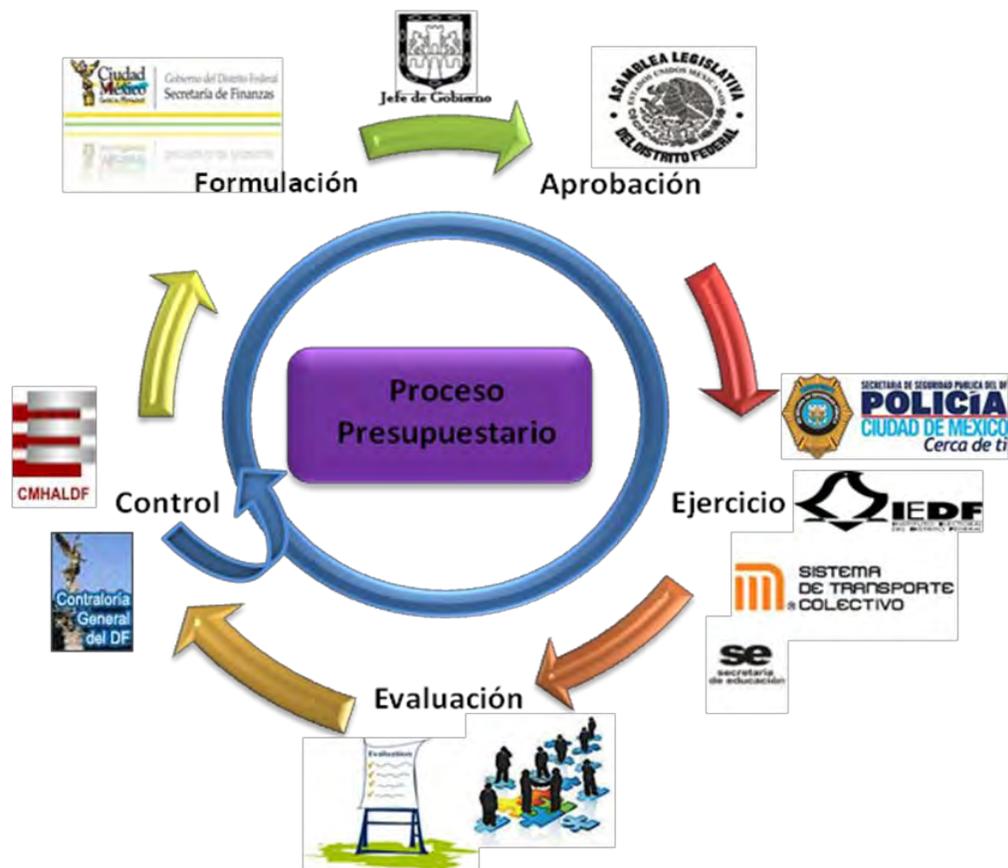
- • Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- • Código Fiscal del Distrito Federal
- • Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
- • Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal
- • Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal
- • Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal

---

<sup>44</sup> AYALA ESPINO, José, *Economía del Sector Público Mexicano*, Op. Cit., pág. 9.

Asimismo, el proceso presupuestario en el Distrito Federal se divide en cinco etapas:

- a) La formulación que contempla la programación-presupuestación
- b) La examinación, discusión y aprobación
- c) El ejercicio
- d) La evaluación
- e) El control o auditoría



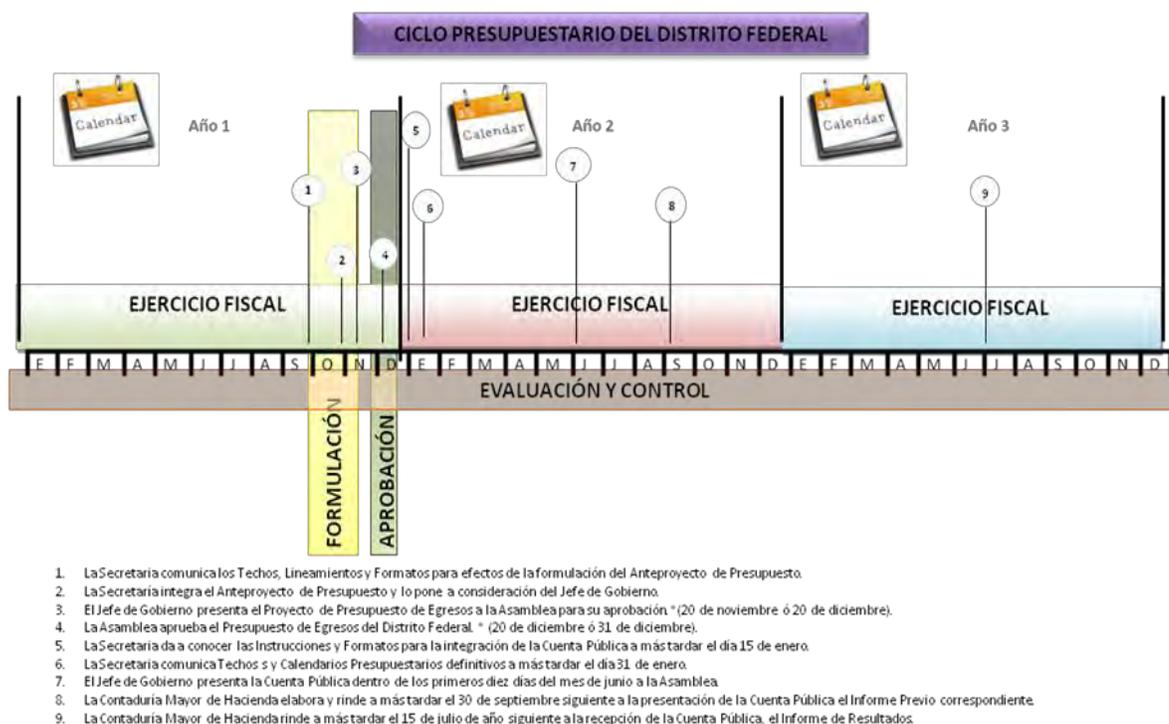
Las últimas dos etapas por varios autores e incluso por algunos servidores públicos, son consideradas una sola, y por ende, les dan el mismo tratamiento, e incluso hay quienes a la evaluación no la consideran como etapa.

El proceso presupuestario es tan complejo, conlleva múltiples acciones y tareas que muchas veces se traslapan, es decir, que se realizan a la par, por ello se puede decir que es cíclico, en virtud de que mientras se gestiona el término del ejercicio del presupuesto de egresos para un año fiscal, se realizan las acciones pertinentes para programar y presupuestar para el siguiente año el presupuesto de egresos respectivo.

Así también, mientras se va ejecutando el ejercicio del gasto, a su vez, se va evaluando periódicamente y controlando bajo las instancias de fiscalización pertinentes.

Todas las etapas deberán ser acordes a las fechas que la propia Ley señala.

Para mayor detalle se muestra el ciclo presupuestal del Distrito Federal y a continuación se detallan cada una de las etapas que lo conforman:



### **a) Formulación**

La etapa de la formulación presupuestal en el Distrito Federal, se encuentra constituida por la planeación, programación y presupuestación del gasto hasta la integración del proyecto del Presupuesto de Egresos.

Existen diferentes técnicas presupuestales que los países han ido utilizando a lo largo de los años, entre las más usuales se encuentran el Sistema de Presupuesto Base-Cero, Sistema de Presupuesto Incremental, Sistema de Presupuesto por Desempeño, Sistema de Presupuesto Análisis Costo-Beneficio, Sistema de Presupuesto Tradicional o por objeto específico de gasto y el Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación.

En el Distrito Federal a igual que a nivel Federal, se usa en la práctica el Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación, el cual “se originó en los años cincuenta en los Estados Unidos y llegó para plantear criterios de racionalidad al creciente incrementalismo del presupuesto en la época. Es un sistema altamente centralizado, pues son los planificadores centrales los que pueden identificar los objetivos y las vías de acción alternativas, y la reducción de éstas con base en las consideraciones económicas”.<sup>45</sup>

La programación y presupuestación en el Distrito Federal comprende conforme al artículo 25 de la Ley lo siguiente:

- Las actividades que deberán realizar las Unidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades, metas y resultados con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas sectoriales que se derivan del Programa General de Desarrollo y, en su caso, de las directrices en tanto se elabore dicho Programa.

---

<sup>45</sup> Manual sobre la Clasificación Administrativa del presupuesto Federal en México. Centro de Investigaciones y Docencia Económica, A.C., pág. 13.

- Las previsiones de gasto público para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, necesarios para el desarrollo de las actividades señaladas en el párrafo anterior.
- Las actividades y sus respectivas previsiones de gasto público correspondiente a los Órganos Autónomos y de Gobierno.

Para lograr un adecuado proceso de programación-presupuestación, el cual se encuentra íntimamente ligado con la etapa del ejercicio, la cual se explicará más adelante, el Gobierno del Distrito Federal implementó un Presupuesto Basado en Resultados.

El Presupuesto Basado en Resultados, como lo define la normatividad local de acuerdo a la adición publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el pasado 29 de diciembre de 2011 a la Ley, como la estrategia para asignar recursos en función del cumplimiento de objetivos previamente definidos, determinados por la identificación de demandas a satisfacer, así como por la evaluación periódica que se haga de su ejecución con base en indicadores de desempeño.

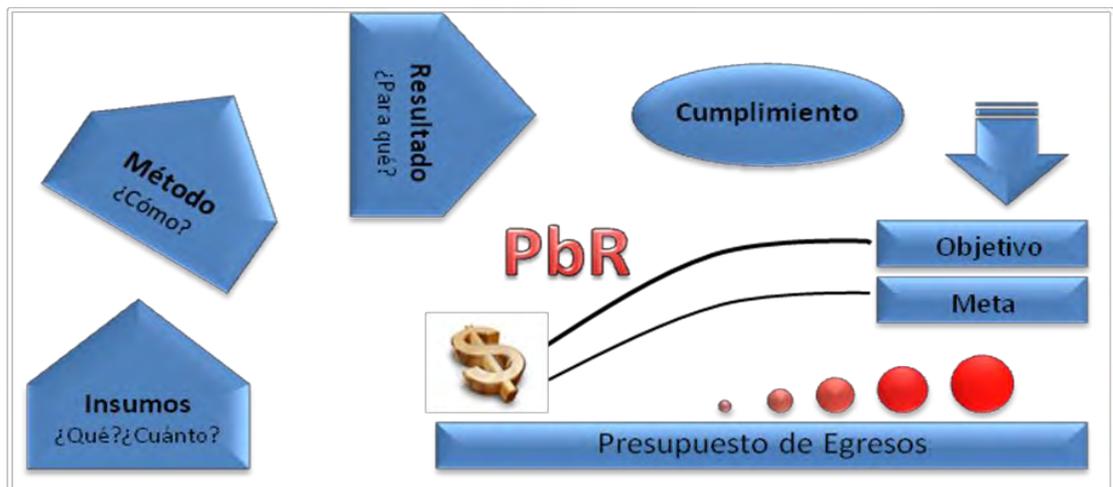
Para alcanzar esos objetivos y resultados, las Unidades deberán:

- Integrar información estadística desagregada por sexo, edad y grupo de pertenencia.
- Elaborar un diagnóstico de la situación de las mujeres.
- Realizar diseños de ejecución de programas en los que se puedan identificar de forma diferenciada los beneficios específicos para mujeres y hombres.
- Desarrollar procesos de planeación en los que participarán las áreas administrativas y operativas, a fin de elaborar el POA, considerando tanto el diagnóstico como la demanda ciudadana.

En consideración a lo anterior, mientras las Unidades habrán de enviar los indicadores definitivos a la Secretaría, a fin de que ésta determine la frecuencia y las características de los valores, la Secretaría ante la omisión, podrá definir nuevos o adecuar los existentes, así como emitir la metodología y los plazos para la elaboración de los indicadores que realizarán las Unidades.

Así, el Presupuesto Basado en Resultados en el proceso presupuestario, estará orientado a realizar actividades que permitan apoyar la asignación de los recursos presupuestarios a programas, directrices y ejes gubernamentales que propicien el logro de objetivos, metas y resultados específicos, medibles y tangibles para la población, lo que generará una mejor calidad del gasto y la promoción de una más adecuada rendición de cuentas, lo que genera la gran congruencia que debe tener con la programación-presupuestación del Presupuesto.

La implementación del Presupuesto Basado en Resultados genera en la práctica no sólo su incorporación conceptual, sino una modificación y transformación de reglas, sistemas, métodos, estrategias, programas, operación y coordinación interna por parte de las Unidades Responsables del Gasto.



De acuerdo a lo vertido por el economista Dionisio Pérez-Jácome Friscione en su texto denominado “Sistema de Evaluación del Desempeño”, publicado por la SHCP, señala que la implantación de Presupuesto Basado en Resultados en otros países ha generado diferentes resultados entre lo más relevantes los siguientes:

- Mejora la continuidad en el trabajo de las agencias gubernamentales, reduce la incertidumbre de su administración y control, a través del establecimiento de objetivos claros, e impulsa un enfoque hacia resultados.
- Otorga gran énfasis en la planeación, en el diseño e implantación de políticas públicas y en la comunicación, para que los actores conozcan los objetivos y las metas previstas y alcanzadas.
- Brinda mayor transparencia mediante la generación de más y mejor información para el público y para las legislaturas respecto de las metas y prioridades de gasto, y de cómo los diferentes programas públicos contribuyen a alcanzar dichas metas.
- Permite ubicar y definir de manera más efectiva los recursos necesarios para cada programa y acción pública, basándose en la identificación de asuntos críticos, y en los procesos y flujos específicos, que van de una asignación inercial de gasto a una valoración del impacto sobre las variables sociales o económicas.
- Facilita la mejora de la gestión institucional, e incrementa la eficiencia de los programas.
- Genera vínculos más fuertes en el proceso presupuestario, lo que obliga a una discusión de política pública más integral y coordinada.

Por otra parte, la programación – presupuestación también se apoyará en los POA, los cuales se explicarán a más detalle en el último Capítulo, así como en los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos que elaboren las Unidades para

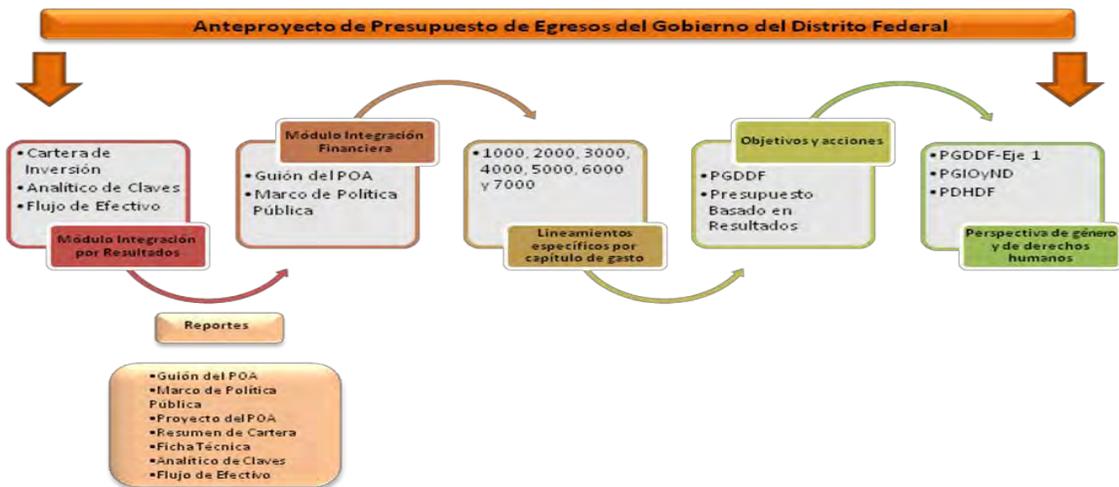
cada ejercicio fiscal con base en lo establecido en el artículo 25 de la Ley:

- Las políticas del Programa General de Desarrollo y los programas sectoriales establecidos en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.
- Las políticas de gasto público que determine el Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría.
- El anteproyecto se elaborará por Dependencia, Órgano Desconcentrado, Delegación y Entidad estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas, así como los indicadores necesarios para medir su cumplimiento.

La formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos, estará a cargo del Jefe de Gobierno, que se auxiliará de la Secretaría, quien deberá en cualquier momento cuidar la congruencia de las necesidades de egresos con las previsiones de ingresos.

En ese tenor, la Secretaría es el ente público encargado de la elaboración e integración de la información que envíen las Unidades, mediante sus Anteproyectos de Presupuestos y sus POA, de conformidad a lo establecido en los artículos 15, 16, fracción II, y 30, fracciones XIII y XVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública y 49 del Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente, ambos del Distrito Federal.

Para integrar y consolidar el Proyecto de Presupuesto la Secretaría emite Reglas de Carácter General para la Integración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, las cuales serán de observancia obligatoria para las Unidades, dicha integración deberá contener al menos los elementos representados en el siguientes diagrama:



Así las cosas, dichas Reglas tienen por objeto establecer los términos, condiciones y requerimientos para la adecuada integración de la información de las Unidades, para la correcta elaboración de sus respectivos Anteproyectos de Presupuesto de Egresos.

Las Unidades al formular su Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, deberán atender a los criterios presupuestales y, en su caso, a las previsiones de ingresos que les comunique la Secretaría, con base en el POA.

Adicionalmente, para el caso de las Entidades, sus anteproyectos deberán ser aprobados por su órgano de gobierno.

Una vez que las Unidades integren sus Anteproyectos de Presupuesto de Egresos, tendrán que ser presentados ante la Secretaría y de no ser enviada la información solicitada en el plazo que la misma determine, o no se apeguen a los criterios y las previsiones de ingresos comunicados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley, ésta estará facultada para elaborar el Anteproyecto de dichas Unidades.

Asimismo, una vez que la Secretaría cuente con la cifra definitiva proyectada de ingresos, deberá comunicar nuevamente a las Unidades para que realicen los ajustes a los techos presupuestales de sus respectivos Anteproyectos de Presupuesto, ante la omisión, la Secretaría los implementará directamente e incorporará con oportunidad al Proyecto de Presupuesto, para que una vez integrado, lo presenten a consideración del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Finalmente, esta etapa concluye cuando el Jefe de Gobierno presenta la iniciativa de Presupuesto de Egresos a la Asamblea Legislativa para su análisis y aprobación, a más tardar el 30 de noviembre de cada año o hasta el 20 de diciembre del año en que en dicho mes inicie el periodo constitucional correspondiente.

#### **b) Aprobación**

La segunda etapa inicia cuando la Asamblea Legislativa recibe la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos, a más tardar el 30 de noviembre de cada año o hasta el 20 de diciembre cuando inicie el periodo constitucional.

Inmediatamente después de su recepción, la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa envía la Iniciativa de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en un lapso no mayor a 48 horas, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, o en su caso, las Comisiones Unidas de Hacienda y de Presupuesto y Cuenta Pública, que son las Comisiones Ordinarias de Análisis y Dictamen Legislativo que se constituyen con el carácter de definitivo y funcional para toda la Legislatura de la Asamblea Legislativa, para que éstas realicen un análisis y, en su caso, emitan opinión.

Asimismo, los Puntos de Acuerdo de Presupuesto deberán ser turnados por la Mesa Directiva a las Comisiones Ordinarias relacionadas, con el único objetivo de que emitan opinión.

Las opiniones que elaboren las Comisiones Ordinarias respecto a los temas señalados en los párrafos que preceden, deberán enviarlas a la Comisión o Comisiones Dictaminadoras, a más tardar el 10 de diciembre de cada año. En el caso de que la Iniciativa de Presupuesto se presente el 20 de diciembre, en términos de lo dispuesto en el artículo 67, fracción XII del Estatuto de Gobierno, las Comisiones Ordinarias tendrán hasta 72 horas para entregar las opiniones conducentes.

En cualquiera de las hipótesis señaladas en el párrafo anterior, las opiniones de las Comisiones Ordinarias deberán cumplir con las formalidades establecidas en los artículos 63 de la Ley Orgánica y 32 del Reglamento para el Gobierno Interior, ambos de la Asamblea Legislativa.

La Comisión o Comisiones Dictaminadoras no tomarán en cuenta opinión alguna remitida por las Comisiones Ordinarias en fecha posterior a la descrita anteriormente.

Las propuestas de modificación que, en su caso, se incluyan en las opiniones a que hace referencia el párrafo anterior, deberán guardar equilibrio presupuestal.

La Comisión o Comisiones Dictaminadoras del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, decidirán sobre la inclusión de las opiniones emitidas por las Comisiones Ordinarias, de acuerdo a la disponibilidad de recursos y en cumplimiento a lo establecido en la Ley.

Así, el Presupuesto de Egresos será el que contenga el Decreto que apruebe la Asamblea Legislativa a iniciativa del Jefe de Gobierno, a más tardar el 20 de diciembre cuando sea presentado el 30 de noviembre, y el 31 de diciembre cuando se presente el 20 de diciembre.

Deberá expresar, durante el periodo de un año contado a partir del 1° de enero

del ejercicio fiscal correspondiente, el gasto neto total, la clasificación administrativa, por resultados y económica y el desglose de las actividades, obras y servicios públicos previstos a cargo de las Unidades Responsables del Gasto.

Cabe precisar, que cuando por alguna situación extraordinaria, al iniciar el ejercicio fiscal del año siguiente no exista una Ley de Ingresos y/o Decreto aprobado, con el propósito de no interrumpir la prestación de los servicios públicos, en tanto no se aprueben, la Secretaría procederá a actualizar, conforme a las disposiciones del artículo 18 del Código Fiscal, del ejercicio fiscal del año anterior, en cuanto al gasto mínimo de operación y la ejecución de obras en proceso.

Dicho artículo 18, prevé a la letra lo siguiente:

**“ARTICULO 18.-** Las cuotas y las tarifas de las contribuciones, las multas, valores y, en general, las cantidades que en su caso se establecen en este Código, vigentes en el mes de diciembre de cada año, se actualizarán a partir del primero de enero del año siguiente con el factor que al efecto se establezca en la Ley de Ingresos.

En el caso de que para un año de calendario la Asamblea no emita los factores a que se refiere el párrafo anterior, las cuotas y las tarifas de las contribuciones, las multas, valores y, en general las cantidades que en su caso se establecen en este Código, que se encuentren vigentes al treinta y uno de diciembre, se actualizarán a partir del primero de enero del año siguiente, conforme a la variación del promedio anual del Índice Nacional de Precios al Consumidor emitido por el Banco de México al mes de noviembre del año anterior al ejercicio fiscal en que deban actualizarse. Para ello, deberá dividirse el índice promedio de los doce meses más recientes entre el índice promedio de los doce meses anteriores, para aplicar su resultado como factor de ajuste.”

### **c) Ejercicio**

Respecto a esta etapa José Ayala establece que el “ejercicio del presupuesto es una actividad que se conforma por un gran número de tareas que ponen en movimiento los recursos autorizados en el presupuesto de egresos que se lleva a cabo durante la vigencia del mismo. Es bajo la presente fase que se efectúa el grueso de las tareas, que servirán de base para completar el control y la evaluación de los recursos en movimiento.

El ejercicio del gasto se realiza durante el periodo para el cual se preparó el proyecto de egresos, mediante la aplicación de los recursos previstos en la etapa de presupuestación a erogaciones específicas. Para el cumplimiento de esta función o etapa del gasto público, la administración se apoya en los objetivos, metas, costos y unidades responsables de ejecución, que directa o indirectamente se prevén en el documento del presupuesto de egresos.

También se puede considerar que con el ejercicio del gasto se busca dar mayor precisión y claridad al manejo de las erogaciones, por parte de la administración central y de las otras dependencias, así como también facilitar la evaluación de las acciones y de los resultados alcanzados. Ello permite retroalimentar al proceso de programación – presupuestación.”<sup>46</sup>

Por lo anterior, puede concluirse que una vez aprobado el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, se inicia la tercera etapa, que simplemente está referida al ejercicio del gasto, es decir, es la etapa donde se erogan los recursos previstos al inicio del año fiscal.

A efecto de brindar mayor certidumbre y transparencia, la Secretaría deberá informar y comunicar mediante medios electrónicos a las Unidades Responsables del Gasto, el Decreto aprobado por la Asamblea Legislativa, con

---

<sup>46</sup> AYALA ESPINO, José, Economía del Sector Público Mexicano, *Op. Cit.*, pág. 10.

objeto de que envíen la información de sus respectivos presupuestos. Así como, el techo definitivo aprobado por la Asamblea Legislativa en dicho Decreto, a efecto de que las Unidades remitan a la Secretaría sus proyectos de calendario.

En la elaboración de sus respectivos calendarios presupuestarios, las Unidades deberán considerar lo siguiente:

- Tendrán una programación anual con base mensual y deberá existir una relación directa entre las estimaciones de avance de metas y los requerimientos periódicos de recursos presupuestales necesarios para alcanzarlas.
- Contemplar las necesidades de gasto en función de los compromisos por contraer.
- Deberán sujetarse a los criterios de economía y gasto eficiente, tomando en cuenta las medidas de disciplina presupuestaria, así como las prioridades en el gasto.
- Guardar congruencia con las disponibilidades de fondos locales y federales, así como crediticios.

Tomando en cuenta lo desglosado en los párrafos subsecuentes, la Secretaría autorizará los calendarios presupuestarios de las Unidades tomando en consideración las necesidades institucionales y la oportunidad en la ejecución de los recursos para el mejor cumplimiento de los objetivos de los programas, dando prioridad a los programas sociales y de infraestructura, sin embargo, si a la fecha establecida las Unidades y ante la omisión por parte de éstas, la Secretaría queda facultada para elaborar sus calendarios de presupuesto respectivos.

Los calendarios de presupuesto definitivos deberán comunicarse por la Secretaría a las Unidades durante el mes de enero del ejercicio fiscal a que

correspondan, es decir, a más tardar el 31 de enero del año en curso.

Como precisión a lo anterior, se encuentra la recién modificación realizada a la Ley en su artículo 21, a través de la cual se deja claro la limitación de la Secretaría para autorizar los calendarios de presupuesto de las Delegaciones, puesto que ahora será de forma coordinada bajo la competencia de cada una, que se analizará, elaborará, determinará y autorizará los calendarios presupuestales anuales de las Delegaciones.

Asimismo, contempla que los calendarios de presupuesto de las Unidades Responsables del Gasto deberán publicarse en el medio de difusión oficial local, es decir, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

En atención a lo anterior, la Secretaría habrá de verificar que para el ejercicio del presupuesto, las Unidades se sujeten estrictamente a los techos y calendarios presupuestarios autorizados, los cuales serán anuales con base mensual y estarán en función de la capacidad financiera del Distrito Federal.

Por otra parte, de conformidad a lo señalado en los artículos 44, 45, 55 y 69 de la Ley, los titulares de las Unidades Responsables del Gasto y los servidores públicos encargados de su administración, serán los responsables de:

- El manejo y aplicación de los recursos
- El cumplimiento de los calendarios, metas y de las vertientes de gasto contenidas en el presupuesto autorizado
- Que se cumplan las disposiciones legales vigentes para el ejercicio del gasto respectivo
- Que los compromisos sean efectivamente devengados, comprobados y justificados, entendiéndose por justificantes los documentos legales que determinen la obligación de hacer un pago y, por comprobantes, los

documentos que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondientes.

- La guarda y custodia de los documentos que soportan dichos compromisos
- Llevar un estricto control de los medios de identificación electrónica y de llevar el registro de sus operaciones conforme a las disposiciones aplicables en la materia, con sujeción a los capítulos, conceptos y partidas del clasificador por objeto del gasto que expida la Secretaría

Las Unidades Responsables del Gasto en el ejercicio de sus respectivos presupuestos, deberán tomar medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas de las vertientes de gasto aprobadas en el Decreto de Presupuesto de Egresos.

Asimismo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 82 de la Ley, el ejercicio anual del presupuesto deberá regirse en los criterios de economía y gasto eficiente, entendiéndose por este último como que toda adquisición tenga racionalidad económica, que sea necesaria, que cumpla un fin predeterminado, que no sea redundante y que su costo monetario sea inferior al beneficio que aporte.

#### **d) Evaluación del Presupuesto**

La evaluación como etapa del proceso de presupuestación, es aquella que permitirá analizar la eficacia y eficiencia de las acciones gubernamentales, así como del uso y asignación de los recursos públicos.

Suele realizarse a través de medidas, marcas de referencias o indicadores de desempeño presupuestario, que permitirán medir cualitativamente y cuantitativamente los resultados y el avance del cumplimiento de los objetivos, programas, metas presupuestales programadas, políticas, y en un estricto sentido, del desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo.

La evaluación proporciona un criterio para justificar o no el ejercicio del gasto en un periodo determinado y su orientación para su asignación de recursos, por lo que resulta ser un instrumento que propicia la transparencia y rendición de cuentas.

La Ley antes de la reforma del 29 de diciembre de 2011, no contenía disposición normativa que regulara en lo referente a la evaluación del egreso, sólo se constreñía a enunciar muy someramente en cuanto a la evaluación del ingreso, aún cuando la denominación del Título Quinto es “De la Evaluación del Gasto”, por lo que es de suma importancia que tanto el legislador como el ejecutivo tomen atención en este punto, que es crucial para la programación, presupuestación y ejercicio del gasto público.

Sin embargo, en las reformas de 2011 sólo se adicionó el artículo 117 Bis en la Ley, concerniente a establecer que la Secretaría realizará trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios presupuestarios y mediante el informe trimestral que remitan las Unidades, dicha reforma quedó muy lejos de cubrir la enorme laguna jurídica existente en cuanto a este tema.

Por lo que, se consideran como puntos importantes de la evaluación los siguientes, los cuales utilizan metodologías específicas para llevar a cabo los análisis pertinentes:

El Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual la Ley sólo se limita a establecer su definición en el artículo 2, en el tenor de que es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

Con independencia de la definición del Sistema de Evaluación del Desempeño, en el texto de la Ley no encontramos disposición que norme el funcionamiento, instancia competente para llevarlo a cabo, sujetos obligados, ni nada en lo referente, sólo se adiciona para el ejercicio fiscal 2012, la fracción III al artículo 25 de la Ley, refiriendo que la programación y presupuestación anual del gasto público se realizará con apoyo de la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa General y los avances sectoriales con base al Sistema de Evaluación del Desempeño, las metas y avances físicos financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el siguiente ejercicio.

El Sistema de Evaluación del Desempeño, desde una perspectiva federal tiene dos componentes principales<sup>47</sup>:

- 1) Uno, de la evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios, mediante el cual se verificará el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión; y,
- 2) Otro, de la gestión para la calidad del gasto, mediante el cual se impulsará la puesta en marcha de acciones que incidan en el funcionamiento y resultados de las instituciones públicas, a fin de que éstas eleven sustancialmente su eficiencia y eficacia; modernicen y mejoren la prestación de los servicios a su cargo; y, promuevan la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de su gasto de operación.

Componentes que se encarga la Contraloría, de acuerdo a las atribuciones conferidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y en el Decreto de Presupuesto de Egresos, puesto que será la encargada de

---

<sup>47</sup> Sistema de Evaluación del Desempeño, SHCP.

implementar el Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental 2010-2012 (PROMOEVA), el cual busca establecer una agenda de evaluación de la gestión y los logros de la Administración Pública del Distrito Federal, dentro de un marco de coordinación y colaboración.

El PROMOEVA, evaluará a los entes públicos, programas, proyectos, trámites y servicios mediante estrategias y líneas de acción orientadas a impulsar la cultura de evaluación y resultados en la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la promoción del uso de herramientas metodológicas para la planeación, diseño de programas y proyectos, mejora de procesos, monitoreo y evaluación, con el fin de avanzar a una toma de decisiones basada en la información.

Por otra parte, la evaluación en materia de política y Programas de Desarrollo Social, aunque la Ley en estudio no refiere a ello, existiendo una omisión grave en lo referente, la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, señala en el artículo 42, que las evaluaciones constituyen procesos de aplicación de un método sistemático que permite conocer, explicar y valorar al menos, el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y programas de Desarrollo Social. Las evaluaciones deberán detectar sus aciertos y fortalezas, identificar sus problemas y en su caso, formular las observaciones y recomendaciones para su reorientación y fortalecimiento.

La evaluación será interna y externa.

La evaluación interna es la que deben efectuar anualmente y conforme a los lineamientos que emita el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Consejo de Evaluación), las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal que ejecuten programas sociales.

La evaluación externa de la política social y los programas sociales es la que realiza de manera exclusiva e independiente el Consejo de Evaluación, ya sea por cuenta propia o a través de terceros.

El Consejo de Evaluación, es un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, tiene a su cargo la evaluación externa de la política social de la administración y de los programas sociales que ésta ejecuta. Para su realización, éste deberá conformar un Directorio de Evaluadores Externos, en el que podrán participar profesores y/o investigadores adscritos a instituciones de educación superior, de investigación científica, profesionales con experiencia en la materia, pertenecientes a organizaciones civiles o sociales sin fines de lucro, o profesionistas independientes que reúnan los requisitos de experiencia y conocimientos. Además, elaborará un programa anual de evaluaciones que será publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal durante los tres primeros meses de cada año.

Así, se puede concluir que la evaluación permitirá generar información estratégica que deberá ser considerada para efectos del diseño y gestión del proceso presupuestario y más aún en la etapa de la programación, presupuestación, propiciando una mejor distribución del gasto, lo que generará que se eleve satisfacción en el bienestar público.

Como se planteó a grandes rasgos en la evaluación, participan diversos entes públicos, puesto que dicha etapa se encuentra desagregada de acuerdo al rubro del cual se pretende obtener resultados.

#### **e) Control del Ejercicio Presupuestal**

Para José Ayala la etapa del Control será “el conjunto de tareas que se realicen para efectos de control, por simples y sencillas que sean, están presentes durante todo el ciclo presupuestal. El control del gasto no va adherido a ninguna de sus etapas en particular; en cada una de ellas se lleva a cabo en forma

continua, o en alguna o algunas de las tareas correspondientes a esta actividad (para revisar con mayor detalle el proceso de control del gobierno, en general, y no sólo del presupuesto).

Los sistemas o formas de control son variables, no se puede hablar de uno que sea general o aplique por igual a cada etapa o cada sistema de administración del gasto. El control dependerá del sistema que se aplique, de los aspectos específicos que se desee vigilar, así como de los reportes que se espere obtener. Sus tareas pueden ir encaminadas a verificar que: a) las aplicaciones presupuestales no rebasen los montos presupuestales asignados, b) que los recursos que estén realmente empleados en los aspectos para los que fueron programados, y c) aplicación de instrumentos intermedios de control. En suma, el control se orienta fundamentalmente a evitar el surgimiento de desviaciones de recursos y en caso de detectarlas, a implementar las medidas adecuadas para corregirlas.<sup>48</sup>

La etapa del control o también llamada de auditoría es paralela a cada una de las demás etapas, se llevará a cabo a través de la Contaduría Mayor y la Contraloría General, ya que son las instancias facultadas de conformidad con la ley de la materia para controlar, verificar, vigilar, fiscalizar e inspeccionar la correcta aplicación de los egresos e ingresos, de conformidad con la normatividad vigente, así como si se aplicaron eficientemente los recursos.

De conformidad a establecido en los artículos 122, Apartado C, Base Primera, Fracción V, inciso c); 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 43 del Estatuto de Gobierno, es facultad de la Asamblea Legislativa la revisión de la Cuenta Pública.

La Asamblea Legislativa ejercerá la facultad señalada en el párrafo anterior, a

---

<sup>48</sup> AYALA ESPINO, José, *Economía del Sector Público Mexicano*, *Op. Cit.*, pág. 11.

través de la Contaduría Mayor, siendo el órgano técnico, que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto público del Gobierno del Distrito Federal, la cual resulta la más gran medida de control. Ello, para verificar que las operaciones en lo general y en lo particular, se realizaron con apego al Estatuto de Gobierno, al Código Fiscal, a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; si cumplieron con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La fiscalización y evaluación que realice la Contaduría Mayor y las auditorías que practique a la gestión financiera de los sujetos de fiscalización, son independientes de cualquier otra que se efectúe internamente.

La Contaduría Mayor derivado de la revisión de la Cuenta Pública, como resultado de la práctica de las auditorías, visitas e inspecciones que realice a los sujetos de fiscalización, podrá emitir las recomendaciones, dictámenes técnicos y pliegos de observaciones según proceda. Asimismo está facultada para solicitar ante las autoridades competentes, ya sea la Contraloría General o, en su caso, al órgano interno de control, según corresponda, las acciones legales que se deriven de las irregularidades detectadas durante la revisión, mediante el Oficio de Solicitud de Inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario<sup>49</sup>, o bien, solicitar a la instancia correspondiente que inicie el procedimiento de responsabilidades resarcitorias, por la falta de solventación o resarcimiento de la totalidad de las irregularidades contenidas en los pliegos de

---

<sup>49</sup> Es el documento con el que la CMHALDF solicita a la Contraloría General del Distrito Federal o, en su caso, al órgano interno de control, según corresponda, que en el ámbito de su competencia inicie el procedimiento administrativo disciplinario tendiente a determinar las responsabilidades que procedan al (los) servidor(es) público(s) que por algún acto u omisión haya(n) infringido una o más disposiciones legales, reglamentarias o administrativas o determine lo que en derecho proceda.

observaciones, mediante la Promoción por la que se solicita el Inicio del Procedimiento de Responsabilidades Resarcitorias<sup>50</sup>.

Asimismo, elaborará y rendirá a más tardar el 30 de septiembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, el informe previo correspondiente, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Asamblea Legislativa, así como a más tardar el 15 de julio del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, el Informe de Resultados a la Asamblea Legislativa, éste se integrará con los informes finales de auditoría relativos a una misma Cuenta Pública.

Por su parte, a la Contraloría General se le otorga el despacho de las materias relativas al control, evaluación, comprobación y vigilancia de la gestión pública de las Unidades, así como el desarrollo, modernización, innovación y simplificación administrativos, y la atención ciudadana, en congruencia con la Ley, el Decreto de Presupuesto, los criterios, políticas y lineamientos que al efecto se emitan.

Para ejercer las atribuciones que le son otorgadas conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Contraloría General dispondrá lo conducente para que se lleven a cabo las inspecciones, verificaciones, revisiones, visitas y auditorias que se requieran, a efecto de planear, programar, establecer, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación del Gobierno del Distrito Federal, así como fiscalizar e inspeccionar los ingresos y el ejercicio del gasto público de la Administración Pública del Distrito Federal y su congruencia con el Código Fiscal y Presupuesto de Egresos, respectivamente, así como también verificar el cumplimiento, por parte

---

<sup>50</sup> Es el documento por medio del cual la CMHALDF comunica al sujeto de fiscalización la solventación total de la(s) observación(es) o la(s) irregularidad(es) señalada(s) en el Pliego de Observaciones. En dicho oficio se aclara que la solventación de las observaciones del Pliego de Observaciones no implica la liberación de las responsabilidades que de otra índole pudieran determinarse. Dada su emisión, ya no se promoverá el inicio del procedimiento de responsabilidades resarcitorias

de las Unidades, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno del Distrito Federal.

Derivado de lo anterior, la Contraloría procederá en su caso, al fincamiento de responsabilidades, así como para que se apliquen las sanciones que procedan, conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales, laborales o resarcitorias que procedan de conformidad con las disposiciones aplicables.

Estas actividades tendrán por objeto, sin perjuicio de lo que establezcan otras disposiciones legales aplicables, promover la eficiencia y eficacia en las operaciones presupuestales de las Unidades y verificar si se han alcanzado los resultados establecidos.

Para tal efecto, la Administración Pública estará obligada a proporcionar la información que le sea solicitada por la Contraloría y/o sus órganos de control interno, a la Secretaría la información que les soliciten y permitirle a su personal la práctica de verificaciones, revisiones, inspecciones, visitas y auditorias para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones derivadas del Decreto de Presupuesto de Egresos.

Los principales instrumentos de rendición de cuentas que permiten la evaluación y control son los siguientes:

- La Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.
- El Informe de Avance Trimestral Programático-Presupuestal del Gobierno del Distrito Federal.
- El Informe de Avance Trimestral sobre la Aplicación de los Recursos Federales.

- El Informe de Gobierno.

### II.5.3. Naturaleza Jurídica del Presupuesto

Ahora bien, existen autores que desentrañan la naturaleza jurídica del Presupuesto en cuanto a si es una ley, o bien, un acto administrativo.

Alfonso Cortina, asevera que “la Ley de Ingresos es un acto regla en un sentido formal y material, pero el presupuesto de gastos es un acto administrativo, no una ley”.<sup>51</sup>

Por su parte, el padre del derecho administrativo mexicano Gabino Fraga señala que “la Ley de Ingresos tiene jurídicamente los caracteres de un acto legislativo, no sólo desde el punto de vista formal, sino también desde el punto de vista material; y por lo que hace al Presupuesto de Egresos constituye un acto legislativo, por tener su origen en uno de los órganos del Poder encargado de dictar leyes, y que ese carácter lo conserva aún admitiendo que es un acto en el cual existe una colaboración forzosa de parte del Ejecutivo, pues en tal hipótesis, el acto de aprobación, que es el que le da fuerza legal, es exclusiva de la Cámara de Diputados”.... la cual “no podría dar su autorización a otro órgano del Estado que no sea el Ejecutivo, sin embargo, no puede decirse que la Cámara, por medio del presupuesto, dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto que sí debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo, con todos los caracteres que a éste reconocimiento en su lugar oportuno”.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso, Curso de Política de Finanzas Públicas de México, *Op. Cit.*, pág. 71.

<sup>52</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, *Op. Cit.*, págs. 334-335.

Así se puede considerar que la problemática para desentrañar la naturaleza jurídica del presupuesto se encuentra solamente en lo que a la materia de egresos se refiere, pues en cuanto al ingreso, hay un consenso pleno.

Según Ríos Elizondo al Presupuesto de Egresos lo acota a que es “un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo que, por ende, resulta de la colaboración funcional entre ambos Poderes, que en este caso se motivó por razones históricas y de carácter democrático”.

Por contrasentido, la tratadista Doricela Mabarak se pronuncia en el sentido de que “el presupuesto de egresos es una ley, tanto en sentido formal como material, porque en su elaboración se sigue el procedimiento que señalan los preceptos constitucionales para la expedición de toda ley, como la iniciación, la discusión y aprobación, y la promulgación y publicación. Además, se está frente a un ordenamiento jurídico de carácter general, impersonal y abstracto, y en consecuencia es indudable que dicho presupuesto reúne todas las características que doctrinariamente y constitucionalmente se exigen para que una disposición jurídica pueda tener la categoría de Ley”.<sup>53</sup>

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en adelante SCJN, ha vertido su criterio en torno a la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, derivado de la controversia constitucional 4/98, que se suscitó entorno al Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 1998, en la cual la mayoría de los Ministros sostuvieron como Tesis que el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, tiene el carácter de un acto administrativo en cuanto a su aspecto material y no de una ley, como se transcribe de forma literal a continuación:

---

<sup>53</sup> MABARAK CERECEDO, Doricela, Derecho Financiero Público, *Op. Cit.* pág. 26.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL.** Por "Ley del Presupuesto" se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por "Presupuesto de Egresos" se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado. El "Decreto del Presupuesto de Egresos" constituye un acto de aplicación de la "Ley del Presupuesto", en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica. En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre "Ley del Presupuesto" y "Presupuesto de Egresos" está expresamente contemplada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al Presupuesto de Egresos; en cambio, la "Ley del Presupuesto del Distrito Federal", esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto.

Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley es decir,

no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueva en su contra resulta improcedente. Acción de inconstitucionalidad 4/98.-

Instancia: Pleno.

Tesis de Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo IX, Abril de 1999. Pág. 251.

Sin embargo, del otro lado de la moneda se encuentra lo vertido por la minoría de los Ministros de la SCJN quienes atendieron cabalmente que el Presupuesto de Egresos era una Ley, concluyendo lo siguiente:

“Como conclusión de todo lo considerado en los apartados anteriores, esta minoría disiente de la ejecutoría, debiéndose haber estudiado el problema de fondo planteado a la Suprema Corte, ya que el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, no es un acto materialmente administrativo, sino una norma jurídica, o si se quiere mejor, un conjunto de normas jurídicas cuya finalidad es, por un lado, autorizar el cuánto, el cómo y para qué de los gastos públicos y, por el otro, limitar a la administración al principio de legalidad, propio del Estado de derecho.”

Así las cosas, se puede desprender que los criterios para desentrañar la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos, son variados tanto en la doctrina como en los Ministros de la SCJN, puesto que mientras algunos orientan su criterio para establecer que es un acto administrativo, otros por su parte aseveran que es una ley, o simplemente encontraremos a otros que toman una orientación mixta, es decir, que es un acto formalmente legislativo (por que emana de un órgano legislativo) y materialmente administrativo (acto administrativo condición).

Por ello, con independencia de lo establecido por algunos autores y de los propios Ministros de la Corte, consideró que el Presupuesto de Egresos en un sentido objetivo, es un acto jurídico legislativo, al estar previsto en nuestra ley

máxima y emanado de un órgano legislativo, que le da la naturaleza jurídica de una ley.

Por lo que sería erróneo solo aseverar que se trata de un acto administrativo, de una simple autorización administrativa, puesto que en el nuevo contexto del Presupuesto y en la nueva realidad política ya no solo se implica la facultad de aprobación del presupuesto por parte de la Asamblea Legislativa, sino que también involucra la facultad de examinar y discutir su contenido, tal es el caso específico que la Asamblea Legislativa implementado Comisiones especializadas para que emitan un análisis, lo que en su caso, da pauta para concluir que se está ante la presencia del proceso legislativo para la creación de una ley.

#### **II.5.4. Principios Presupuestarios**

De acuerdo a lo establecido por diversos autores, el Presupuesto puede contener, entre otros con los siguientes principios, algunos sustanciales y otros simplemente formales:

##### **a) Equilibrio**

Este principio establece que debe existir correspondencia entre los ingresos estimados y los gastos previstos.

El principio del equilibrio presupuestario está consagrado en el artículo 17 de la Ley, prevé que el gasto propuesto por el Jefe de Gobierno en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aprobado por la Asamblea Legislativa y que se ejerza en el año fiscal por las Unidades Responsables del Gasto, deberá guardar el equilibrio presupuestario.

El principio de equilibrio presupuestal o presupuestario consiste en la concordancia entre los ingresos percibidos y los egresos efectuados, es por ello

que, las cifras establecidas en el Presupuesto deberán ser acordes y congruentes entre el ingreso-gasto, para evitar un déficit o superávit presupuestario.

### **b) Anualidad**

Según Giuliani Fonrouge a partir del siglo XVII y por influencia de las prácticas británicas, el carácter anual del presupuesto llegó a constituir un principio indiscutido en las finanzas clásicas. Contribuyeron a su afianzamiento argumentos de orden político, ya que el sistema robustecía la facultad parlamentaria de controlar al ejecutivo, de modo tal que la práctica iniciada bajo forma de voto anual del impuesto, se transformó en un medio efectivo de conocer, vigilar y limitar la acción general del gobierno en la democracia clásica. La influencia ejercida por los principios liberales de la Revolución Francesa y la difusión de las instituciones políticas inglesas, resultaron factores predominantes en la generalización del principio de anualidad presupuestaria.

Asimismo, el artículo 38 de la Ley de Presupuesto citada, señala que La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe la Asamblea Legislativa, con base anual a partir del 1° de enero del año que corresponda.

Este principio alude a la vigencia del Presupuesto, que en nuestro caso corresponde a un ejercicio fiscal, equivalente a un año calendario, llamado también año financiero; teniendo así una naturaleza anual, habida cuenta que la Asamblea Legislativa no podrá autorizar gastos y estimar recursos permanentes, sino que debe renovarlos año con año, sin embargo, este principio de anualidad contiene excepciones, derivado de que existen compromisos que rebasan la vigencia anual, entre los que se puede destacar las erogaciones adicionales, reducciones al presupuesto, pasivo circulante, Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) y los presupuestos plurianuales, los cuales se explicarán en el último Capítulo de la presente investigación.

El artículo 46 de la Ley, señala que en casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría podrá autorizar que las Unidades establezcan compromisos presupuestales en los contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole que celebren, cuya ejecución comprenda más de un ejercicio, o bien, sólo en casos debidamente justificados en los que se acrediten causas ajenas al contratante o contratista, se expedirá autorizaciones multianuales sobre proyectos iniciados bajo una base anual. Ello, siempre y cuando exista disponibilidad presupuestal en los años subsecuentes.

De no cumplir con los requisitos, dichos compromisos se pagarán con cargo al presupuesto del año siguiente, sin que esto implique una ampliación al mismo.

Al tenor del artículo 74, fracción IV, de la Carta Magna se establece que se podrá autorizar en el Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

### **c) Periodicidad**

El presupuesto debe fijarse por un periodo de tiempo determinado para efectos de ejercer un adecuado control sobre el mismo, lo cual se logra con los calendarios presupuestarios autorizados para las Unidades, en virtud de que es el instrumento presupuestario que tiene por objeto lograr la correspondencia entre las fuentes y aplicación de los recursos del sector público a lo largo del ejercicio fiscal.

### **d) Unidad**

De acuerdo a establecido por el ilustre jurista Gabino Fraga Magaña, la unidad implica que hay un solo Presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder Público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de

ellas.<sup>54</sup>

El principio tiene su fundamento en los artículos 74, fracción IV, de la Constitución Federal, que hablan de la aprobación de un solo Presupuesto de Egresos, no permitiendo la multiplicidad de Presupuestos para un solo ejercicio fiscal, sino de un único documento.

En las doctrinas financieras modernas, por oposición a las clásicas, se ha puesto en tela de juicio al principio de la unidad presupuestaria, abogándose por la división en dos presupuestos: el primero como presupuesto de gestión, el que abarca todos los gastos inherentes a la administración del Estado y a la producción de los servidores públicos en general; el segundo como Presupuesto de inversiones o de capital. Esta dualidad responde a la doctrina según la cual el Presupuesto de gestión debe equilibrarse anualmente mientras que el segundo debe equilibrarse a lo largo del ciclo económico.<sup>55</sup>

#### **e) Universalidad**

El principio de universalidad consiste en que el Presupuesto debe contener toda la previsión de ingreso y gasto correspondiente, es decir, las cantidades totales netas, tanto de forma global como por Unidad Responsable del Gasto.

#### **f) Especificación**

Este principio también denominado de especialidad, prevé que el presupuesto debe detallarse a través de los diversos conceptos de ingresos y gastos que lo integran, y de sus respectivas cuentas, reflejando así los programas a desarrollar, su importancia, sus costos y las fuentes de financiamiento.

---

<sup>54</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, *Op. Cit.*, pág. 330

<sup>55</sup> JARACH, Dino, Finanzas Públicas y Derecho Tributario, 2ª ed., Editorial Cangallo, Argentina, 1996, pág. 84.

Esto es que el gasto público debe detallarse, no debiendo contener partidas secretas, conteniendo su fundamento este principio en el artículo 74, fracción IV, que prohíbe partidas secretas fuera de las necesarias.

#### **g) Claridad y Uniformidad**

El presupuesto debe ser claro y uniforme en su estructura. Este principio se logra cuando se reflejan correctamente los programas de trabajo a desarrollar, cuando existe uniformidad y se contemplan todos los conceptos de ingreso y gasto.

Este principio está, en cierto modo, implícito en el anterior, puesto que el conocimiento del presupuesto se malogra si o las previsiones presupuestarias no son claras. Debe observarse que, si bien la especificación detallada de las distintas partidas puede contribuir a la claridad del presupuesto, el excesivo parcelamiento puede también provocar oscuridad en el conocimiento del Plan estatal.<sup>56</sup>

#### **h) Exclusividad o no afectación de los recursos**

Este principio sostiene que el presupuesto sólo debe relacionarse con materias financieras y programáticas y no con cuestiones legales que tiendan a parcelar el uso de los fondos en actividades no determinadas previamente, es decir, al margen de la programación gubernativa.

#### **i) Acuciosidad**

El sujetarse a este principio implica que la preparación del presupuesto se haga con el mayor grado posible de exactitud y sinceridad. El presupuesto debe ajustarse a las necesidades reales y primordiales de la población, pero también a la capacidad financiera del Distrito Federal.

---

<sup>56</sup> JARACH, Dino, Finanzas Públicas y Derecho Tributario, *Op. Cit.*, pág. 82.

### **j) Publicación**

El conocimiento general y particularizado del Plan presupuestario es condición fundamental para el control de la acción del estado por la opinión pública y para que el sector privado ajuste sus propias actividades en función de la economía del sector público, tanto en lo referente a los gastos como a los recursos, ya que ambos han de ocasionar efectos en la demanda y en la oferta de bienes y servicios. El principio de la publicidad se proyecta -también- sobre la preparación y sobre la ejecución del presupuesto.<sup>57</sup>

La publicación de las normas tiene como finalidad hacerlas del conocimiento de sus destinatarios para que resulten de observancia general y surtan sus efectos con posterioridad a tal etapa del proceso legislativo; de modo que tratándose de leyes expedidas por la Asamblea Legislativa se satisface esa exigencia cuando se publican en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, hecho que otorga la certeza de que los habitantes de la capital del país conocen la ley aprobada y promulgada a partir de que apareció en el citado medio de difusión oficial, de ahí que el legislador haya reconocido que ese acto es presupuesto suficiente para que la norma se aplique y acate.<sup>58</sup>

### **k) Programación**

Conforme a este principio el presupuesto constituye el instrumento fundamental de operación de la planificación.

Bajo este principio se implementarán las medidas necesarias para la obtención de una Programación-Presupuestación para la formulación del Presupuesto, a través de instrumentos que permitirá la adecuada integración de la información para la elaboración del Presupuesto.

---

<sup>57</sup> JARACH, Dino, Finanzas Públicas y Derecho Tributario, *Op. Cit.*, pág. 81.

<sup>58</sup> Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XX, Diciembre de 2004. Pág. 1301. Tesis Aislada.

Como referencia a los principios presupuestarios enunciados, se muestra la siguiente figura:



## CAPÍTULO TERCERO

### DEL GASTO PÚBLICO

#### III.1. Fundamento Constitucional del Gasto Público

El fundamento constitucional del gasto público tanto a nivel federal como local se sustenta en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

**IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El "gasto público", doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; y es y será siempre "gasto público", que el importe de lo recaudado por la Federación, al través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos. Sostener otro criterio, o apartarse, en otros términos, de este concepto constitucional, es incidir en el unilateral punto de vista de que el Estado no está capacitado ni tiene competencia para realizar sus atribuciones públicas y atender a las necesidades sociales y colectivas de sus habitantes, en ejercicio y satisfacción del verdadero sentido que debe darse a la expresión constitucional "gastos públicos de la Federación". El anterior concepto material de gasto público será comprendido en su cabal integridad, si se le aprecia también al través de su concepto formal.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Instancia: Sala auxiliar. Fuente: *Apéndice de 1995*, Séptima Época. Tomo I, Parte HO. Pág. 339.

### III.2. Definición del Gasto Público

Los doctos del derecho y de la economía, brindan las siguientes definiciones:

El ya referido experto jurisconsulto Gabino Fraga expresa que "... por gastos públicos deben entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual".

Ante lo establecido por Fraga el autor Flores Zavala ha escrito que "... el Estado no realiza únicamente gastos encaminados a la satisfacción de necesidades colectivas, pues existen muchos casos en los que se realizan gastos justificados para la satisfacción de necesidades individuales, por ejemplo, una pensión, una indemnización a un particular por actos indebidos de funcionarios".<sup>60</sup>

Por otra parte, el meticuloso analista de la economía pública de nuestro país José Ayala alude que la definición más aceptada del gasto público se refiere al valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo. Es decir, es el gasto del sector público, que incluye gastos de inversión y de consumo.<sup>61</sup>

Jacinto Faya ilustre doctrinario, simplemente alude a las concepciones de la Hacienda Pública Clásica y Moderna, al señalar que la definición clásica de los gastos públicos es de carácter esencialmente jurídico: el gasto público lo es tal por ser una erogación nacida de la voluntad estatal o por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público. La Hacienda Clásica ha considerado que los gastos privados son aquellos que provienen de los

---

<sup>60</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, *Op. Cit.*, pág. 141

<sup>61</sup> AYALA ESPINO, José, Economía del Sector Público Mexicano, *Op. Cit.*, pág. 141

particulares o de las colectividades de particulares, como son las sociedades, las asociaciones, etc.

Esto significa que el carácter de público o privado depende del sujeto que eroga: Es público cuando el sujeto es el Estado o cualquiera de sus órganos o instituciones; y es privado cuando el sujeto es un particular o una asociación de particulares.

La Hacienda Moderna se ha separado de las concepciones poco flexibles de la Hacienda Clásica y, al definir el gasto público, toma en consideración diversos elementos extra-jurídicos que, de acuerdo con la vida moderna, son de una importancia mayor. Los elementos sociales y económicos del gasto público son tan fundamentales que ahora es necesario definirlo desde un punto de vista socioeconómico, sin excluir, por supuesto, el siempre indispensable elemento jurídico. Es así como los gastos públicos se contemplan ahora multidisciplinariamente haciéndose especial hincapié en la importancia de la inversión estatal, a través de las políticas de gasto, en los procesos económicos.

Ante la concepción clásica y moderna, Faya concluye que en nuestro país son gastos públicos todas las erogaciones que efectúe el Estado a través de cualquiera de sus órganos, sin importar la índole del poder o la naturaleza orgánica de dichos entes públicos. Hay una identidad entre “gasto público” y “gasto del sector público”.

Estas erogaciones son las comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y las que resulten consignadas en el documento de la cuenta pública a cargo del Ejecutivo Federal, la cual debe ser revisada y aprobada, en su caso, por la Cámara de Diputados.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> FAYA VIESCA, Jacinto, Finanzas Públicas, 6ª ed., Editorial Porrúa, México, 2003, págs. 40-42

Por su parte, Dino Jarach autor de importantes obras sobre Finanzas Públicas y Derecho Tributario, señala que los gastos públicos constituyen las erogaciones que efectúa el Estado para adquirir bienes instrumentales o intermedios y factores para producir bienes y servicios públicos; o para adquirir bienes de consumo a distribuir gratuitamente o contra el pago de una retribución directamente a los consumidores; o bien para transferir el dinero recaudado con los recursos a individuos o empresas, sin ningún proceso de producción de bienes o servicios.<sup>63</sup>

Si bien es cierto que, la doctrina nos trata de brindar una definición del gasto público, ello ante la omisión que al respecto incurre la Ley tanto federal como local, también lo es, que las definiciones de nuestros autores son variadas, puesto que cada uno marca su propio criterio, algunos sólo orientados a la función impositiva del Estado como sujeto, y otros a la necesidad de lo que satisface.

Sin embargo, aunque la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal en su artículo 4 no prevé una definición propiamente dicha, si nos establece que el gasto público en el Distrito Federal, se basará en el Presupuesto de Egresos aprobado por la Asamblea Legislativa y que comprenderá las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, responsabilidad patrimonial, así como pagos de pasivo o deuda que realizan las Unidades Responsables del Gasto.

Así las cosas, el gasto público no será otra cosa que aquellas erogaciones que ejecuta el Distrito Federal, a través de los responsables en cada Unidades Responsables del Gasto, para satisfacer los proyectos y programas que cubran las necesidades públicas de la colectividad, así como las gubernamentales del sistema, es decir, propias de los servicios públicos y de la función pública.

---

<sup>63</sup> JARACH, Dino, Finanzas Públicas y Derecho Tributario, *Op. Cit.*, pág. 169

### **III.3. Principios del Gasto Público**

Los principios del gasto público, en la doctrina generalmente sólo son explicados desde el punto de vista de la economía, que poca inserción tienen en el ámbito jurídico, siendo éstos el principio del multiplicador y de aceleración, sin embargo, una Tesis Aislada del Estado de México derivado de la Controversia constitucional 55/2008, señala que el ejercicio del gasto público se encuentra salvaguardado por los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, de acuerdo a lo previsto en el artículo 134 constitucional.

#### **a) Multiplicador**

El principio del multiplicador sirve para establecer el incremento total de los consumos resultantes de un gasto público, esto es, que el efecto de un gasto público sobre los ingresos depende, básicamente, de dos factores: en primer lugar, del monto o cuantía del gasto público y, en un segundo término, de la parte que se consume de cada uno de los ingresos que se van produciendo o, conforme se le denomina técnicamente, de la propensión marginal al consumo. Por supuesto, cuando se desee establecer el efecto de un gasto público sobre los ingresos, en un determinado período, a los dos factores antes señalados habrá de añadirles un tercero, es decir, la velocidad de las transacciones antes reseñadas.

#### **b) Aceleración**

El principio de aceleración está estrechamente relacionado con el principio del multiplicador, pues demuestra como la inversión en equipos, maquinarias y bienes de capital, se halla, en gran parte, determinada por los aumentos de consumo.

#### **c) Legalidad**

Esta tercera máxima se refiere a que el gasto público debe estar prescrito en el

Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido.

**d) Honradez**

El principio de honradez implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado.

**e) Eficiencia**

En cuanto a la eficiencia, alude a que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó.

**f) Eficacia**

Referente a que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas.

El artículo 82 de la Ley, en lo referente, señala que el gasto eficiente está encaminado a que toda adquisición tenga racionalidad económica, que sea necesaria, que cumpla un fin predeterminado, que no sea redundante y que su costo monetario sea inferior al beneficio que aporte.

**g) Economía**

El gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

**h) Transparencia**

Finalmente, como último principio rector se encuentra el de la transparencia, que no es otra cosa que el hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto,

y que como principal instrumento se encuentra la Cuenta Pública.

La Transparencia es un mecanismo que evita el mal uso de los recursos públicos, el secreto, la improvisación, la ineficiencia, la discrecionalidad arbitraria y el abuso en el ejercicio de la función pública.

Al respecto, dice que “Sólo un gasto público transparente generará confianza ciudadana y mayor recaudación fiscal: Guerra Ford”

### **III.4. Clasificaciones del Gasto Público**

La Administración Pública para un correcto y eficaz ejercicio del presupuesto ha emitido diversas clasificaciones del gasto público atendiendo a diferentes fines y criterios específicos, a efecto de facilitar y permitir la obtención de información precisa, homogénea y coincidente del gasto presupuestario, ya que no es posible satisfacer todos los propósitos analíticos con una sola clasificación.

A su vez, las clasificaciones pueden utilizarse como herramienta de análisis de la estructura del gasto público, pues: 1) a través de éstas se descompone, se fragmenta, se ordena en partes el gasto de acuerdo a diversos criterios que facilitan su estudio de una manera particularizada. Los grandes agregados de gasto son demasiado complejos y dicen poco sobre los impactos de la distribución de recursos a la sociedad; 2) se usan criterios específicos de análisis, como quién es responsable del gasto, cómo se gasta, cuánto es para el funcionamiento del gobierno, cuánto se transfiere a la sociedad, qué se busca y a través de que programas. El uso de estos criterios específicos y su complementariedad facilita el análisis y evaluación de los impactos del gasto 3) Asimismo, se puede facilitar el estudio de la evolución del gasto desde diversas perspectivas que proporcionan información para el análisis global de los programas y de las políticas públicas a través de una categorización ordenada

de la distribución del gasto.<sup>64</sup>

### **III.4.1. Clasificación emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC)**

El 31 de diciembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), vigente a partir del primero de enero de 2009, la cual es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales, es decir, que resulta aplicable para los tres órdenes de gobierno y sus respectivos órganos autónomos.

La LGCG tiene por objeto establecer los criterios generales que regirán la Contabilidad Gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización, para facilitar a los entes públicos el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingreso público, promoviendo así un nuevo esquema de contabilidad gubernamental armonizada.

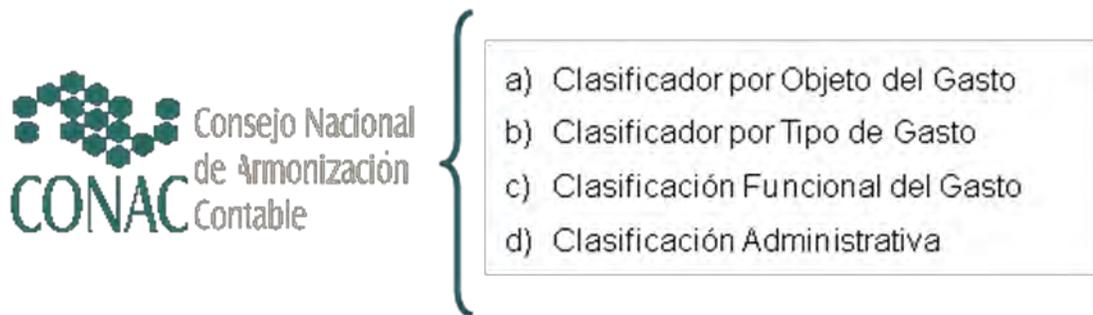
En consecuencia, el ejercicio de la LGCG permitirá el seguimiento minucioso de cada peso que ingresa al erario público hasta su ejercicio en el gasto público aprobado por el poder legislativo.

---

<sup>64</sup> Manual sobre la Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México. Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C., pág. 19.

Para ello, la LGCG crea dos órganos, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), el cual tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos, es decir, fungir como coordinador de la armonización contable, y el Comité Consultivo, cuya labor se basa en enriquecer y fortalecer las normas que emite el CONAC.

De esta forma, el CONAC emitió los siguientes documentos para clasificar, según el objeto, rubro, función y sujeto del gasto:



A continuación se detallan:

#### **a) Clasificador por Objeto del Gasto**

El Clasificador por Objeto del Gasto consiste en constituirse en el documento determinante de los capítulos, conceptos y partidas base para el registro del gasto público del Distrito Federal previsto en el Presupuesto de Egresos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes, servicios, activos y pasivos financieros. Es a través de esta clasificación que se puede identificar en qué se gasta, tanto el propio gobierno para su operación, y para la sociedad mediante la ejecución de obras públicas y proyectos de inversión.

En otras palabras, el propio CONAC señala que las clasificaciones de los

gastos públicos tienen por finalidad<sup>65</sup>:

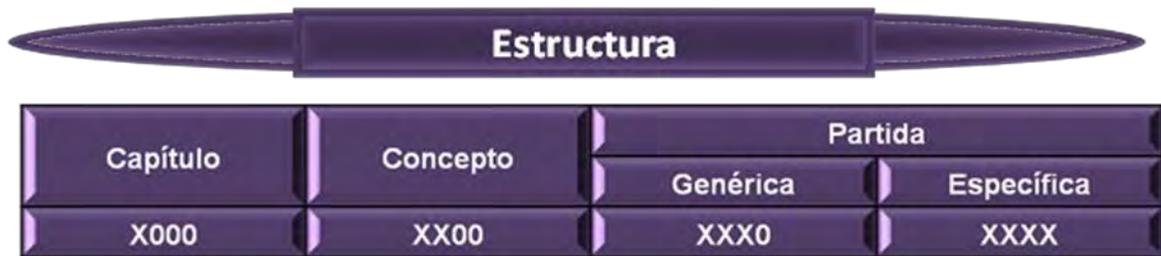
- Ofrecer información valiosa de la demanda de bienes y servicios que realiza el Sector Público.
- Permitir identificar con claridad y transparencia los bienes y servicios que se adquieren, las transferencias que se realizan y las aplicaciones previstas en el presupuesto.
- Facilitar la programación de las adquisiciones de bienes y servicios, y otras acciones relacionadas con administración de bienes del Estado.
- Facilitar el ejercicio del control interno y externo de las transacciones de los entes públicos.
- Promover el desarrollo y aplicación de los sistemas de programación y gestión del gasto público.
- Permitir el análisis de los efectos del gasto público y la proyección del mismo.
- En el marco del sistema de cuentas gubernamentales, integradas e interrelacionadas, el Clasificador por Objeto del Gasto es uno de los principales elementos para obtener clasificaciones agregadas.

En este último punto, es el instrumento que permitirá la armonización de la información contable y presupuestal del Distrito Federal, puesto que posibilitará el vínculo con la contabilidad gubernamental.

La estructura del Clasificador por Objeto del Gasto del Distrito Federal se apega al nivel de desagregación determinado por el CONAC, con la única diferencia de que se desagrega un cuarto nivel correspondiente a la partida específica, la cual atiende a las necesidades propias del Distrito Federal, conforme a lo siguiente:

---

<sup>65</sup> Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto del Gasto, emitido por CONAC.



Los elementos se definen de la siguiente manera:

**Capítulo:** Es el mayor nivel de agregación que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios requeridos por las unidades responsables del gasto. Le corresponde el primer dígito.

**Concepto:** Son subconjuntos homogéneos y ordenados en forma específica identificados por el segundo dígito, producto de la desagregación de los bienes y servicios, incluidos en cada capítulo.

**Partida:** Es el nivel de agregación más específico en el cual se describen las expresiones concretas y detalladas de los bienes y servicios que se adquieren y se compone de partida genérica y partida específica.

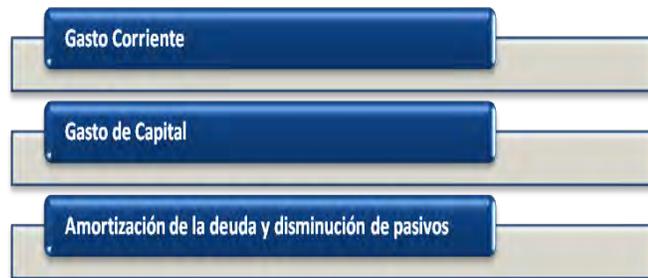
- **Partida Genérica:** Constituye el elemento para la armonización de la información del Distrito Federal con los otros niveles de gobierno, la que se identifica con el tercer dígito.
- **Partida Específica:** Corresponde al cuarto dígito, su apertura permitirá la identificación específica de los bienes y servicios requeridos por las unidades responsables del gasto con base en sus necesidades, conservando al mismo tiempo la estructura básica integrada por capítulo, concepto y partida genérica, determinada por el CONAC. Asimismo, la partida específica permitirá la armonización con el Plan de Cuentas.

La clasificación de los gastos según el objeto queda integrada de acuerdo a los siguientes Capítulos:

Capítulo	Denominación
1000	Servicios personales
2000	Materiales y suministros
3000	Servicios generales
4000	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas
5000	Bienes muebles, inmuebles e intangibles
6000	Inversión pública
7000	Inversiones financieras y otras provisiones
8000	Participaciones y aportaciones.
9000	Deuda pública

#### b) Clasificador por Tipo de Gasto

El Clasificador por Tipo de Gasto tiene por objeto relacionar las transacciones públicas que generan gastos con los grandes agregados de la clasificación económica a través de la siguiente clasificación:



Cuyos elementos se definen a continuación:

- **Gasto Corriente.** Son los gastos de consumo y/o de operación, el

arrendamiento de la propiedad y las transferencias otorgadas a los otros componentes institucionales del sistema económico para financiar gastos de esas características.

- **Gasto de Capital.** Son los gastos destinados a la inversión de capital y las transferencias a los otros componentes institucionales del sistema económico que se efectúan para financiar gastos de éstos con tal propósito.
- **Amortización de la deuda y disminución de pasivos.** Comprende la amortización de la deuda adquirida y disminución de pasivos con el sector privado, público y externo.

### c) Clasificación Funcional del Gasto

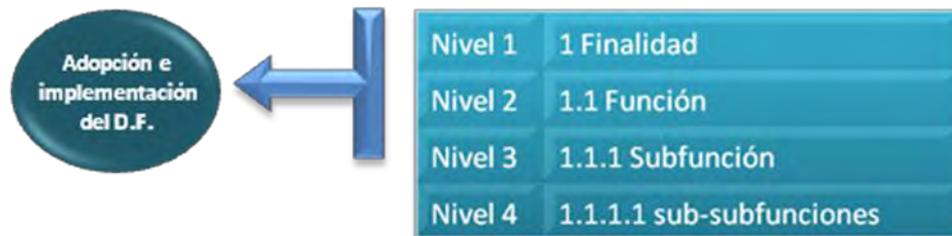
La Clasificación Funcional del Gasto agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos, es decir, en para qué se gastan los recursos públicos.

De conformidad al Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, emitido por CONAC, tiene como objetivos los siguientes:

- Presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción del gasto público que se destina a cada tipo de servicio.
- Conocer en qué medida las instituciones de la administración pública cumplen con funciones económicas o sociales.
- Facilitar el análisis a lo largo del tiempo de las tendencias del gasto público según la finalidad y función.
- Facilitar comparaciones internacionales respecto al alcance de las funciones económicas y sociales que desempeñan los gobiernos.

- Favorecer el análisis del gasto para estudios económicos y sociales.
- Cuantificar la proporción del gasto público que las instituciones públicas destinan a las áreas de servicios públicos generales, económicos, sociales y a las transacciones no asociadas a funciones.

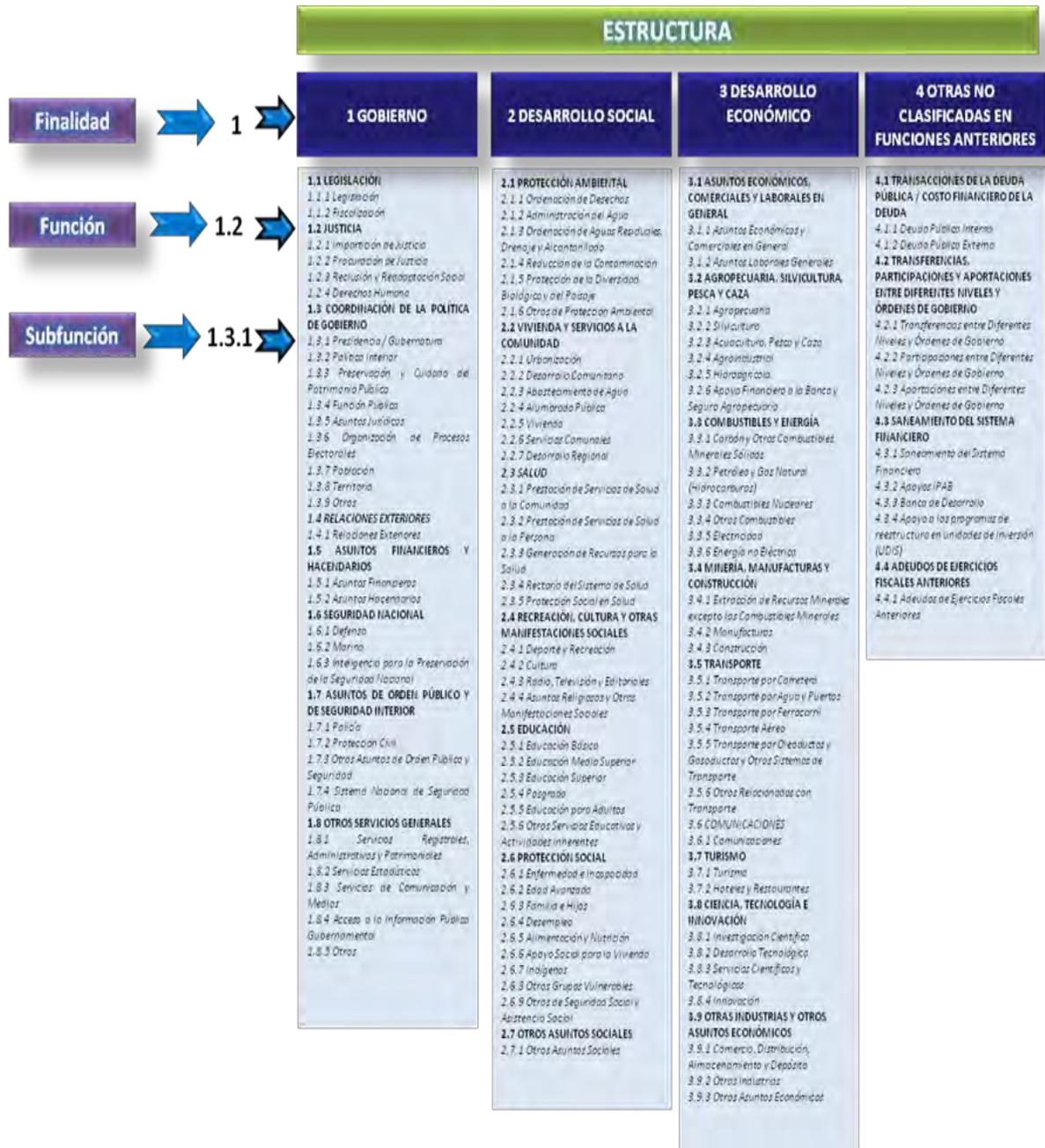
La Clasificación Funcional del Gasto se estructura de la siguiente forma:



- **Finalidad.** Se compone por 4 finalidades, identifica mediante el primer dígito, si el gasto funcional es de gobierno, social, económico; adicionalmente, con este primer dígito se identifican las transacciones no especificadas que no corresponden a ningún gasto funcional en particular.
- **Función.** Se estructura sobre la base de 29 funciones de conformidad con la finalidad a la cual corresponde el gasto, identificadas por el segundo dígito.
- **Subfunción.** Se desagrega en 111 subfunciones, correspondiente al tercer dígito, de conformidad con la función a la cual corresponde el gasto.

La clasificación del gasto desde una perspectiva funcional, es el destino del presupuesto, es decir, si es al rubro de gobierno, desarrollo social, desarrollo económico y otros no clasificado; permitiendo determinar los objetivos generales de las políticas públicas y los recursos financieros que se asignan para alcanzarlos.

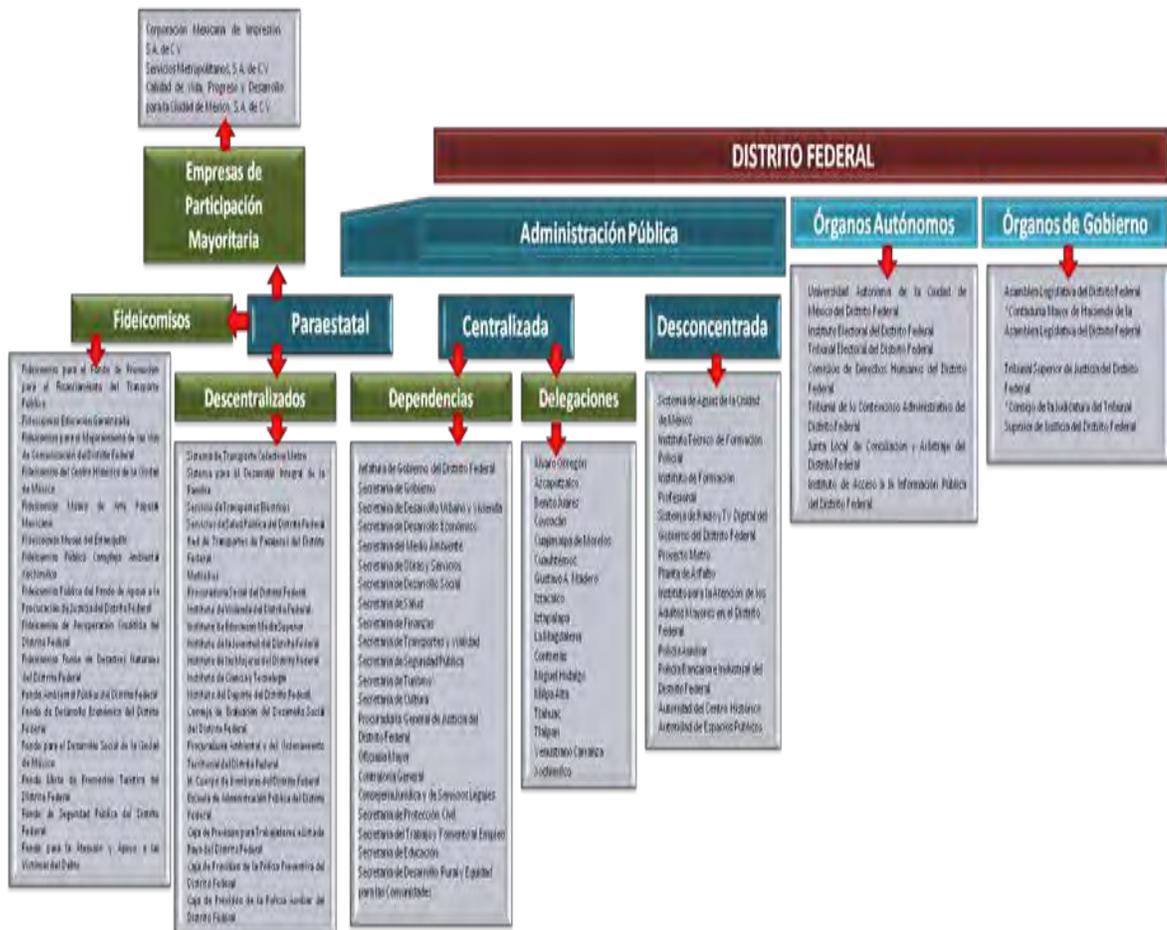
Aunque el CONAC prevé que la Clasificación Funcional del Gasto se podía desagregar a cuarto dígito en sub-subfunciones, con base a las necesidades de cada orden de gobierno, como lo es para del Distrito Federal, sin embargo, éste solo lo dejo a nivel de estructura básica (finalidad, función y subfunción) como a continuación se contempla:



**d) Clasificación Administrativa**

La Clasificación Administrativa tiene como propósitos identificar los actores directos que gastan los recursos públicos. Esta clasificación además permite delimitar con precisión el ámbito de Sector Público de cada orden de gobierno y por ende los alcances de su probable responsabilidad fiscal y cuasi fiscal.

Para esta clasificación es necesario conocer como está conformado el Distrito Federal: 16 Delegaciones, 21 Dependencias, 3 Empresas de Participación Mayoritaria, 20 Órganos Descentralizados, 16 Fideicomisos y 14 Órganos Desconcentrados estos tres últimos son variables en cada año fiscal, así como 7 Órganos Autónomos y 2 de Gobierno, junto con Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.



Entre los principales objetivos de la Clasificación Administrativa, se destacan los siguientes<sup>66</sup>:

- Delimitar con precisión el Sector Público de cada orden de gobierno, universo a través del cual se podrán aplicar políticas públicas.
- Distinguir los diferentes sectores, subsectores y unidades institucionales a través de los cuales se realiza la provisión de bienes y servicios a la comunidad y la redistribución del ingreso, así como la inversión pública.
- Identificar los sectores, subsectores y unidades institucionales a las cuales se realiza la asignación de recursos financieros públicos, mediante el presupuesto.
- Coadyuvar a establecer la orientación del gasto público en función de la distribución institucional que se realiza de los recursos financieros.
- Realizar el seguimiento del ejercicio del Presupuesto de Egresos de cada ente público a partir de la realización de registros sistemáticos y normalizados de las respectivas transacciones.
- Posibilitar la consolidación automática de las transacciones financieras intra e intergubernamentales y entre los sectores públicos de los distintos órdenes de gobierno.
- Establecer un sistema de estadísticas fiscales basado en las mejores prácticas sobre la materia, que genere resultados en tiempo real y facilite la toma de medidas correctivas con oportunidad.

#### **III.4.2. Clasificación de acuerdo a la Clave Presupuestal**

El Manual de programación - presupuestación para la formulación del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, detalla en uno de sus apartados la estructura de la Clave Presupuestaria y define los elementos

---

<sup>66</sup> Acuerdo por el que se emite la Clasificación Administrativa, emitida por CONAC.

que la conforman de acuerdo a determinadas clasificaciones del gasto.

La Clave Presupuestaria es el conjunto de elementos codificados que permiten organizar y sistematizar la información presupuestal contenida en el Presupuesto de Egresos e identificar la naturaleza y destino de los recursos autorizados y se constituye como el instrumento a través del cual se lleva el registro de las operaciones derivadas de la gestión presupuestal, que se desarrolla durante el ejercicio fiscal correspondiente, siendo de carácter obligatorio para las Unidades Responsables del Gasto.

La estructura y los elementos que conforman la Clave Presupuestaria 2012 se identifica con 20 elementos asociados a 41 dígitos, como se muestra a continuación:

				CENTRO GESTOR				ÁREA FUNCIONAL			FONDO			POSICIÓN PRESUPUESTAL			PROGRAMA PRESUPUESTARIO		
Estructura por Resultados (ER)				Estructura Administrativa				Clasificación Funcional			ER	Clasificación Económica						Proyecto de Inversión	
Eje	Vertiente de Gasto	Resultado	Subresultado	Año	Sector	Subsector	Unidad Responsable	Finalidad	Función	Subfunción	Actividad Institucional	Tipo de Recurso	Fuente de Financiamiento	Partida	Origen del Recurso	Tipo de Gasto	Dígito Identificador	Destino de Gasto	Número de Proyectos para los capítulos 5000 y 6000
EJE	VG	R	SR	A	S	SB	UR	FI	F	SF	AI	TR	FF	PTDA	OR	TG	DI	DG	PY
1	2	2	2	1	2	2	2	1	1	1	3	1	2	4	1	1	1	2	9
ESTRUCTURA CORTA																			
ESTRUCTURA AMPLIADA																			

Fuente: Manual de Programación – Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos 2012

Por lo que, el gasto se agrupará de conformidad a las siguientes clasificaciones generales:

- a) Estructura por Resultados;

- b) Estructura Administrativa;
- c) Clasificación Funcional;
- d) Clasificación Económica; y
- e) Proyecto de Inversión.

La Secretaría de acuerdo a lo que prevé el último párrafo del artículo 59 del Reglamento de la Ley, por conducto de la Subsecretaría, podrá determinar otros elementos o modificar los anteriores de la Clave Presupuestaria, en términos de las reglas de carácter general para el ejercicio presupuestario que emita.

La clasificación aludida se precisa de la siguiente forma:

#### **a) Estructura por Resultados**

La Estructura por Resultados para el ejercicio 2012 se encuentra integrada por los siguientes elementos:

1. **Eje:** Se refiere a los siete ejes contenidos en el PGDDF, mismos que observarán las UR en la planeación, programación y presupuestación de sus acciones. Este elemento se reubicó de la Clasificación Funcional 2011 a la Estructura por Resultados 2012, sin modificar su estructura.
2. **Vertiente de Gasto (VG):** Representa a la categoría programática que identifica los objetivos y metas que deben de cumplir las Unidades, a través de la ejecución presupuestal, conforme a lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal.
3. **Resultado (R):** Es la expresión de los fines que la Unidad Responsable del Gasto pretende conseguir en un tiempo determinado para satisfacer las demandas y necesidades de una Población

Objetivo, y reflejan los efectos e impactos que se esperan lograr.

4. **Subresultado (SR):** Es un subconjunto de los resultados que revisten las mismas características y tienen la finalidad de generar servicios, productos a través de diversas AI y proyectos con objetivos y metas específicas. Los cuales deben responder a las necesidades o requerimientos de la Población Objetivo.
  
5. **Actividad Institucional (AI):** Es el conjunto de acciones orientadas a la consecución de un mismo objetivo que cuentan con procesos de gestión entrelazados entre sí, causan erogaciones sistemáticas a lo largo del año y poseen un sustento operativo dentro de la estructura de la Unidad Responsable del Gasto.

#### **b) Estructura Administrativa**

Permite identificar las Unidades Responsables del Gasto a las cuales se realiza la asignación de recursos financieros públicos, a través del presupuesto, así como realizar el seguimiento del ejercicio del Presupuesto de Egresos de cada ente público a partir de registros sistemáticos de sus respectivas transacciones.

Los elementos que la componen son:

1. **Año (A):** Hace referencia al último dígito del año fiscal al que corresponde el Anteproyecto. En estricto sentido, no pertenece a ninguna de las agrupaciones que conforma la clave; sin embargo, se contiene dentro de la Estructura Administrativa para fines de registro y control del ejercicio fiscal.
  
2. **Sector (S):** Identifica a la Dependencia de la Administración Pública del Distrito Federal, a la cual está adscrita la Unidad Responsable del Gasto, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública del

Distrito Federal.

3. **Subsector (SB):** Corresponde a la clasificación de la Unidad Responsable del Gasto de acuerdo a su figura jurídica, de conformidad a lo establecido en el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
  
4. **Unidad Responsable (UR):** Identifica de manera específica a la Unidad Responsable del Gasto que realiza erogaciones con cargo al Presupuesto de Egresos y es responsable de la consecución de sus resultados.

#### **c) Clasificación Funcional**

Esta clasificación atiende a la Clasificación Funcional del CONAC, la cual fue explicada con antelación.

#### **d) Clasificación Económica**

Identifica la procedencia y utilización de los recursos para el cumplimiento de las Actividades Institucionales a cargo de las Unidades Responsables del Gasto.

Los componentes de cada agrupación se precisan a continuación:

1. **Tipo de Recurso (TR):** Identifica la fuente genérica o procedencia de los recursos.
  
2. **Fuente de Financiamiento (FF):** Indica la procedencia particular del recurso.
  
3. **Partida Presupuestal (PTDA):** Son los elementos integrantes de cada concepto y capítulo del gasto, y representan expresiones específicas y

detalladas del bien o servicio que se adquiere. Asimismo, permite la cuantificación monetaria y contable de los mismos y representa un objeto de gasto bajo el cual se clasifican las erogaciones. Sus dígitos corresponden, en orden de izquierda a derecha, al Capítulo, Concepto, Partida Genérica y Partida Específica, conforme al COG vigente.

- 4. Origen de Recurso (OR):** Muestra la asignación de los recursos conforme a los siguientes dígitos: **0** para identificar los recursos presupuestados de origen, **1** para etiquetar los movimientos derivados de ampliaciones líquidas y **2** para identificar las transferencias que se realicen de manera compensada durante el ejercicio fiscal entre UR. Para el registro de las Claves Presupuestarias del Anteproyecto sólo se deberá considerar el dígito **0**.
  
- 5. Tipo de Gasto (TG):** Relaciona las transacciones públicas que generan gastos con los grandes agregados de la clasificación económica. Se asigna el dígito **1** para identificar Gasto Corriente, **2** para Gasto de Capital y **3** para Amortizaciones de la Deuda y Disminución de Pasivos.
  
- 6. Dígito Identificador (DI):** Permite identificar si la partida está sujeta (Dígito 2) o no (Dígito 1), a contrataciones consolidadas y/o pagos centralizados.
  
- 7. Destino del Gasto (DG):** Identifica el destino de los recursos de conformidad con el Catálogo de Destinos de Gasto.

#### **e) Proyectos de Inversión**

Identifica y clasifica la naturaleza de los proyectos de inversión en Obras, Adquisiciones o Proyectos Integrales, a través de una Clave Única.

### **III.4.3. Otras Clasificaciones de Gasto**

Las clasificaciones que se vierten sobre el gasto público son variadas, de acuerdo a los criterios jurídicos, económicos y financieros que se tengan, por lo que con independencia de las ya enunciadas y de las que más adelante pueda emitir el CONAC, se mencionan las siguientes clasificaciones citadas por algunos doctrinarios:

#### **a) Clasificación por el lugar en que se realizan**

Los gastos pueden distinguirse en interiores, cuando se realizan dentro del territorio del propio ente y exteriores cuando se realizan fuera de ese territorio. Estos últimos pueden realizarse a favor del mismo país, como los que ha realizado los Estados Unidos de América en sus programas de ayuda (Plan Marshall, AID, etc.).

#### **b) Clasificación según la periodicidad**

De acuerdo con el criterio de periodicidad se clasifican los gastos en ordinarios y extraordinarios. Son gastos ordinarios los que se repiten de una manera regular, constante y periódica, de tal manera que su cuantía puede ser calculada con antelación; y extraordinarios los imprevistos e irregular, que se originan de una sola vez, o bien reaparecen sin periodicidad. Las “Erogaciones Especiales” y “Erogaciones Adicionales” que han aparecido durante los últimos años en los presupuestos federales mexicanos representan gastos extraordinarios. Se las define como “las asignaciones destinadas a cubrir necesidades imprevistas, deficiencias en las partidas específicas y aquellos planes nuevos cuya distribución detallada se hará de acuerdo con las necesidades reales que imponga su ejecución”.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **LEY DE PRESUPUESTO Y GASTO EFICIENTE DEL DISTRITO FEDERAL**

#### **IV.1. Aspectos Generales**

Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, de conformidad a lo señalado en su artículo 1º, agrupa las disposiciones legales para normar las acciones en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad gubernamental, emisión de información financiera, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos del Distrito Federal, es la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

El pleno de la Asamblea Legislativa aprobó con 63 votos a favor y cero en contra la Ley, publicándose en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de Diciembre de 2009 y que entraría en vigor a partir del 1º de enero de 2010.

La Ley tiene como antecedentes inmediatos al Código Financiero del Distrito Federal, este se desagrega para crear por una parte la Ley y por la otra, el Código Fiscal, separando así la parte normativa general del presupuesto y gasto público, de la tributaria y fiscal, así como abrogó la Ley de Austeridad y Gasto Eficiente para el Gobierno del Distrito, la que su contenido pasa de forma integra al cuerpo del nuevo ordenamiento.

Mediante, dicho instrumento jurídico se definen los límites y alcances de la operación de las finanzas públicas y se establece la autonomía presupuestaria, a efecto de que a las Unidades Responsables del Gasto a las que se les otorga esa autonomía tengan mayor certeza jurídica en su patrimonio.

La Ley a su expedición consta de 149 artículos más 7 Transitorios, conforme a la siguiente estructura:

<b>LPGEDF</b>	
<b>LIBRO PRIMERO</b>	<b>DE LOS INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS</b>
<b>TÍTULO PRIMERO</b>	<b>Disposiciones Generales</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>Objeto, definiciones y Unidades Responsables del Gasto</b>
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>Fideicomisos Públicos</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>Del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Financiera</b>
<b>TÍTULO SEGUNDO</b>	<b>De la Programación, Presupuestación y Aprobación</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>De la Programación y Presupuestación</b>
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>De los Aspectos Generales de los Programas</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>De la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos</b>
<b>TÍTULO TERCERO</b>	<b>Del Ejercicio del Gasto Público</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>Del Ejercicio</b>
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>De la Ministración, el Pago y la Concentración de Recursos</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>De las Adecuaciones Presupuestarias</b>
<b>CAPÍTULO IV</b>	<b>De la Disciplina Presupuestaria</b>
<b>CAPÍTULO V</b>	<b>Pago de Remuneraciones y Servicios Personales</b>
<b>CAPÍTULO VI</b>	<b>De los Subsidios, donativos, apoyos y ayudas</b>
<b>TÍTULO CUARTO</b>	<b>Inversiones a Largo Plazo</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>Del presupuesto plurianual</b>
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>De prestación de servicios a largo plazo y arrendamientos a largo plazo</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>De los proyectos de coinversión</b>
<b>TÍTULO QUINTO</b>	<b>De la evaluación del gasto</b>
<b>CAPÍTULO ÚNICO</b>	<b>Del Control y Evaluación de los Ingresos</b>
<b>LIBRO SEGUNDO</b>	<b>DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL</b>
<b>TÍTULO PRIMERO</b>	<b>De la contabilidad</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>Disposiciones Generales</b>
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>De los Catálogos de Cuentas y del Registro Contable de las Operaciones</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>De la Contabilidad de Fondos y Valores</b>
<b>TÍTULO SEGUNDO</b>	<b>De la Cuenta Pública del Distrito Federal</b>
<b>LIBRO TERCERO</b>	<b>DE LAS RESPONSABILIDADES</b>
<b>TRANSITORIOS</b>	

Sin embargo, dada las necesidades y cambios en la actividad financiera del Distrito Federal, la Ley ha sufrido diversas reformas, adiciones y derogaciones en su articulado, a efecto de complementar sus ejes regulatorios que norman en la materia.

La Ley es de orden público e interés general, siendo de observancia obligatoria para todos las Unidades Responsables del Gasto que integran la Administración Pública del Distrito Federal.

Que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.



La Administración Pública Centralizada, es aquella que está integrada por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, conocidas normalmente como Dependencias.

Asimismo, está integrada por los Órganos Político Administrativos Desconcentrados comúnmente denominados como Delegaciones.

Por su parte, la Administración Pública Desconcentrada, es aquella que se

encuentra compuesta con los Órganos Administrativos desconcentrados de la Administración Centralizada, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno, o bien, a la Dependencia que éste determine, esto es, consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores a favor de los órganos que están subordinados a ellos, genéricamente son llamados como Órganos Desconcentrados, por ejemplo, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, que depende la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.

La Administración Pública Paraestatal, “es una transferencia de competencias y atribuciones del órgano central hacia los entes menores”<sup>67</sup>, está compuesta por los Organismos Descentralizados, las Empresas de participación estatal mayoritaria y los Fideicomisos Públicos, conocidos como Entidades.

Aunado a lo anterior, la Ley también resulta de observancia obligatoria para los Órganos Autónomos y Órganos de Gobierno del Distrito Federal, los cuales deberán seguir en lo conducente las disposiciones contenidas en ella, en las Leyes de su creación y demás normatividad aplicable en la materia.

Por otra parte, es de señalar que la Contraloría General y la Contaduría Mayor, así como la instancia competente de cada Órganos de Gobierno y Órganos Autónomos, serán las que fiscalizarán y vigilarán el cumplimiento de la Ley y su Reglamento.

## **IV.2. Aspectos Sobresalientes**

En primera instancia, la Ley permitirá regular de manera más estricta y transparente la forma en que el gasto público se programa, presupuesta y eroga en el Distrito Federal, sin embargo, incurre en diversas desventajas, ello ante la

---

<sup>67</sup> MATEUS, María Milagros, Relaciones de los institutos autónomos con la administración central, Cuestiones Políticas, Venezuela, núm. 14, 1995, pág. 118.

falta de preceptos claros, lo que genera lagunas jurídicas y ambigüedades, que entorpece su correcta aplicación.

A continuación, se desglosan algunos de los principales temas que esta Ley norma -independiente a los expuestos en los capítulos anteriores-, algunos innovadores y otros que lejos de ser mejorados, incurrieron en la misma omisión de su precepto antecedente.

#### **IV.2.1. Autonomía Presupuestaria y de Gestión de los Órganos Autónomos y de Gobierno**

Para entrar a este tema, es necesario señalar en primer lugar lo que se entiende por autonomía, que en lo referente, la doctora en derecho María Milagros Matheus Iciar se señala que “la autonomía de un órgano implica que es sujeto de derecho y obligaciones, capaz de adquirir, de demandar y, en general, de realizar actos jurídicos frente a terceros, es decir, existe un ente diferente a sus miembros, goza de personalidad jurídica”<sup>68</sup>.

La Ley le confiere, un artículo completo para regular la autonomía propiamente dicha de los Órganos Autónomos y de Gobierno, siendo éste el artículo 5, que por su naturaleza no puede normarse a la par de la Administración Pública del Distrito Federal.

Dicho precepto legal, establece entre otras cosas que a través de la Carta Magna, el Estatuto de Gobierno o, en su caso, de disposición expresa contenida en las respectivas leyes de su creación, los Órganos Autónomos y de Gobierno, tienen autonomía presupuestaria y de gestión.

---

<sup>68</sup> MATEUS, María Milagros, Relaciones de los institutos autónomos con la administración central, Cuestiones Políticas, *Op. Cit.*, pág. 123.

Entendiéndose por autonomía presupuestal a que la administración, control y evaluación de los Órganos es independiente de la Administración Pública del Distrito Federal. Teniendo capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados.

Mientras que, la autonomía de gestión implica que la ejecución y operación de sus actos se ejerce de forma independiente, en virtud de que se rigen por leyes y ordenamientos propios, puesto que gozan de la facultad para expedir las normas que los rigen.

La autonomía presupuestaria y de gestión de los Órganos Autónomos y de Gobierno, comprende los siguientes rubros:

- Aprobar sus Proyectos de Presupuesto de Egresos y enviarlos a la Secretaría para su integración a la iniciativa de Presupuesto de Egresos.
- Las unidades administrativas y de los servidores públicos competentes, serán responsables exclusivamente de manejar, administrar y ejercer sus presupuestos.
- Elaborar sus calendarios presupuestales y comunicarlos a la Secretaría a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal correspondiente.
- Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos para el mejor cumplimiento de sus programas.
- Coadyuvar con la disciplina presupuestaria.
- Llevar contabilidad y elaborar los informes correspondientes.
- Publicar trimestralmente en su página de Internet y en la Gaceta los ingresos del periodo distintos a las transferencias del Gobierno del Distrito Federal, así como remitir a la Secretaría la información referente para su integración en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública.

De conformidad a lo establecido en el artículo Séptimo Transitorio de la Ley, los Órganos de Gobierno y Autónomos podrán elaborar y determinar lineamientos tendientes a optimizar sus presupuestos y el gasto eficiente de una forma más específica, pero para ello, deberá presentarlo ante la Asamblea Legislativa en el primer trimestre del año, para ser incorporado en la Ley.

Los Órganos de Gobierno y algunos de los Órganos Autónomos, pueden concebirse dentro de dos de los tres poderes tradicionales: legislativo y judicial; sin embargo, también existen Órganos Autónomos que no se encuentran dentro de ninguno de los poderes, pero ello no significa que en ningún momento alteren o destruyan la citada doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que guarden autonomía e independencia no significa que no formen parte del Distrito Federal, como es el caso de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México del Distrito Federal.

En concordancia, con lo establecido en el artículo 2 de la Ley, los Órganos Autónomos y de Gobierno están compuestos de la siguiente forma:

### **Órganos Autónomos**

- Universidad Autónoma de la Ciudad de México del Distrito Federal
- Instituto Electoral del Distrito Federal
- Tribunal Electoral del Distrito Federal
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal
- Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal
- Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

### **Órganos de Gobierno**

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal
- Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

#### **IV.2.2. Sistema Informático de Planeación de Recursos gubernamentales (SAP-GRP)**

El Programa General de Desarrollo, en materia de gestión pública eficaz, prevé la implementación de sistemas de información modernos y confiables en la toma de decisiones, ejecución y evaluación de la actividad gubernamental del Gobierno del Distrito Federal.

Al respecto, el artículo 7 de la Ley en estudio, innovador en su totalidad, establece que la Secretaría operara a partir del ejercicio 2010 un sistema informático de planeación de recursos gubernamentales, comúnmente conocido como SAP-GRP, con objeto de optimizar y simplificar las operaciones de registro presupuestal y de trámite de pago, además de que será el instrumento que concentrará la información contable y presupuestaria, para lo cual las Unidades incorporarán la información, ello aunado a lo que establezca el Reglamento de dicha Ley, y conforme a las disposiciones generales que para tal fin emita la Secretaría.

Los Órganos Autónomos y de Gobierno coordinarán con la Secretaría la instrumentación del sistema en el ámbito de sus respectivas competencias.

Este nuevo instrumento tecnológico, deja sin efectos la operación de sus antecesores denominados “Sistema Integral de Administración del Pago” y “Sistema Institucional de Control de Egresos” que funcionaban desde 2006, dejándolos en la actualidad sólo como un medio de consulta.

Cabe precisar, que antes de 2006 la Secretaría realizaba diversos trámites presupuestales y financieros de manera documental, lo que origina un gran consumo y acumulación de papel, por lo que fue necesario desarrollar sistemas para remitir los documentos presupuestales y financieros a través de medios electrónicos.

Sin embargo, independientemente de lo establecido en la Ley fue necesario reglamentar los preceptos aludidos anteriormente para una mayor observancia, por lo que mediante el artículo 9 de su Reglamento, señala que a través del Sistema las Unidades Responsables del Gasto en lo conducente, realizarán los trámites contables, presupuestarios y financieros relacionados con:

- Elaboración y autorización de pago
- Registro contable y presupuestal, así como de pago de las Cuentas por Liquidar Certificadas
- Elaboración, autorización y registro de las Adecuaciones Presupuestarias
- Elaboración, autorización y registro de Documentos Múltiples
- Los demás que determine y publique la Secretaría

Lo anterior, mediante el empleo de los medios de identificación electrónica, los cuales permitirán registrar y conocer en tiempo real la información sobre la gestión de los recursos gubernamentales, lo que facilitará y hará más eficiente la toma de decisiones, así como la transparencia y rendición de cuentas.

Por otra parte, sería conveniente que a nivel de Ley, quedará regulado lo concerniente a la armonización contable del Distrito Federal y más en específico lo concerniente a las Unidades del Sector Central, a la que obliga la Ley General de Contabilidad Gubernamental y el CONAC.

Estos preceptos legales son totalmente innovadores, y son hoy en día el principal sustento por el que se crea y opera el sistema informático de planeación de recursos gubernamentales.

#### **IV.2.3. Pago**

Los artículos 66, 68 y 69 de la Ley en análisis, señala que la Secretaría

efectuara los pagos autorizados por las Unidades Responsables del Gasto con cargo a sus presupuestos aprobados y los que por otros conceptos deban realizarse directamente o por conducto de los auxiliares a que se refiere el Código Fiscal, siempre que en los pagos no prescriba la acción respectiva conforme al Código Fiscal y demás disposiciones aplicables.

Las Unidades deberán cuidar, bajo su responsabilidad, que los pagos que autoricen con cargo a sus presupuestos aprobados se realicen con sujeción a los siguientes requisitos:

- Que correspondan a compromisos efectivamente devengados con excepción de los anticipos
- Que se efectúen dentro de los límites de los calendarios presupuestales autorizados
- Que se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos originales respectivos, entendiéndose por justificantes los documentos legales que determinen la obligación de hacer un pago y, por comprobantes, los documentos que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondientes

#### **IV.2.4. Documentos Presupuestarios**

Los trámites contables, presupuestarios y financieros como se mencionó en incisos anteriores es a través del SAP-GRP, mediante tres documentos presupuestales básicos:

##### **a) Cuentas por Liquidar Certificadas**

La Cuenta por Liquidar Certificada (CLC), es el instrumento mediante el cual los servidores públicos facultados de las Unidades Responsables del Gasto, autorizan el pago de los compromisos adquiridos con cargo a su Presupuesto de Egresos, mediante el SAP-GRP.

Las CLC's pueden ser de dos tipos:

- Normal.- Son aquellas que las Unidades Responsables del Gasto autorizan para su pago y que corresponden a cargos presupuestales u operaciones ajenas que se realizan en el transcurso del año calendario.
- Pasivos.- Son aquellas que corresponden a compromisos efectivamente devengados, contabilizados y no pagados al 31 de diciembre.

Así, como lo señalan los artículos 63 y 64 de la Ley, la CLC deberá ser elaborada y autorizada para su pago por el servidor público facultado para ello, o bien, podrá encomendar por escrito la autorización referida a otro servidor público de la propia Unidad Responsable del Gasto, ya sea por sí o a través de las instituciones de crédito o sociedades nacionales de crédito autorizadas para tal efecto.

Por lo que, los únicos responsables de la elaboración, generación, tramitación, gestión e información que contenga las Cuentas por Liquidar Certificadas, son los servidores públicos de las Unidades Responsables del Gasto que hayan autorizado los pagos.

Las CLC's, como lo establece el artículo 76 del Reglamento de la Ley, se deberán soportar con los originales de la documentación justificativa y comprobatoria correspondiente, y las Unidades Responsables del Gasto verificarán y serán responsables de que ésta última cumpla con los requisitos fiscales y administrativos aplicables, así como de su glosa, guarda y custodia para los fines legales y administrativos que sean procedentes.

La CLC es la que se muestra en el formato siguiente:

 GOBIERNO FEDERAL SECRETARÍA DE ECONOMÍA SUBSECRETARÍA DE PRESUPUESTO Y FINANZAS DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO FEDERAL		CUENTA POR LIQUIDAR CERTIFICADA TIPO DE CLC (C) (L)		FECHA EXPED: _____ DIA   MES   AÑO		FECHA No.   Día 1   1	
BANCO / NÚMERO DE CUENTA _____							
SIRVASE PAGAR EL IMPORTE NETO DE LA PRESENTE CUENTA \$ 0.00 (CERO PESOS 00/100 M.N.)				(IMPORTE CON LETRA)			
CLAVE		UNIDAD RESPONSABLE		MONEDA EXTRANJERA		TIPO DE CAMBIO	
No. SEC	CLAVE PRESUPUESTARIA	DOCUM. DE REFERENCIA	NÚMERO	NOMBRE	IMPORTE: 0.00	BRUTO	NETO
		TIPO		BENEFICIARIO	CONCEPTO		
					Número de contrato UR Número Doc. SAP Número Doc. Contable		
TITULAR ADMINISTRATIVO DE LA UNIDAD RESPONSABLE		TITULAR DE LA UNIDAD RESPONSABLE		TOTALES: \$ 0.00 \$ 0.00			
ELABORO _____		AUTORIZO _____					

CLAVES DEL DOCUMENTO DE REFERENCIA PARA LA ANOTACIÓN DEL TIPO DE COMPROBANTE					
CLAVE	DOCUMENTOS	CLAVE	DOCUMENTOS	CLAVE	DOCUMENTOS
F	FACTURA	RR	RELACION DE RECIBOS	AB	AGUINALDOS BAJAS
RF	RELACION DE FACTURAS	E	ESTIMACION DE OBRA	NF	NOMINA FINIQUITOS
N	NOMINA	O	OTROS	NE	NOMINA EXTRAORDINARIA
R	RECIBO	RO	RELACION OTROS		

NOTAS ESPECIALES O ACLARACIONES			

Desglose del IVA			
Tasa	Base	Monto IVA	Monto Total
0.00		0.00	0.00

Finanzas					
Número	Tipo	Fecha	Importe	Expedida por:	
	De sustitución		0.00		
	Anticipo		0.00		
	Vistas Chubasco		0.00		

**b) Adecuaciones Presupuestarias**

Las Adecuaciones Presupuestarias, es un instrumento presupuestario a través del cual las Unidades Responsables del Gasto pueden efectuar modificaciones a la estructura por vertientes de gasto, resultado, subresultado, y actividad institucional y/o presupuestal, así como a los calendarios presupuestales, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los resultados a cargo de las mismas.

Las Adecuaciones Presupuestarias que presenten las Unidades se deberán realizar a través del SAP-GRP, para lo cual, en sustitución de la firma autógrafa, se emplearán los medios de identificación electrónica que harán constar su validez y autorización, o bien, en los casos excepcionales se podrán presentar

de manera impresa, siempre que así lo determine la Secretaría.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 76 de la Ley, las Adecuaciones Presupuestarias comprenderán:

- La estructura presupuestal aprobada por la Asamblea Legislativa
- Los calendarios presupuestales autorizados
- Ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos

Los artículos 77, 78 y 79 de la Ley, prevén entre otras cosas que las Adecuaciones Presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos y metas a cargo de las Unidades Centralizadas, siempre que se tome en cuenta lo siguiente:

- El resultado de la evaluación que realicen respecto del cumplimiento de los objetivos y metas que lleven a cabo mensualmente
- Las situaciones coyunturales, contingentes y extraordinarias que incidan en el desarrollo de las vertientes de gasto.

Tratándose de los Órganos Autónomos y de Gobierno, a través de sus respectivas Unidades de Administración, con previa autorización de su órgano competente, podrán autorizar Adecuaciones Presupuestarias a sus respectivos presupuestos siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de las vertientes de gasto a su cargo, siempre y cuando, emitan las normas aplicables, informándolas al Jefe de Gobierno, por conducto de la Secretaría de Finanzas, para efectos de la integración de los Informes Trimestrales y de la Cuenta Pública. Ello como lo señala el artículo 72 de la Ley.

El formato de la Adecuación Presupuestarias se muestra a continuación:

		No DE AFECTACION PRESUPUESTARIA		FECHA			HOJA	
				DIA MES AÑO			No. DE	
				1			2	
C. SUBSECRETARIO DE EGRESOS DE LA SECRETARIA DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL D.F. PRESENTE. DE CONFORMIDAD CON LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES SOLICITO AUTORIZACION PARA LAS SIGUIENTES AFECTACIONES AL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN VIGOR								
NUMERO DE SECUENCIA	CLAVE PRESUPUESTARIA	IMPORTE TOTAL DE LA OPERACION PESOS-	PERIODO DE AUTORIZACION		CALENDARIO		IMPORTE ESPECIFICO POR MES PESOS-	
			DE MES	A MES				
SOLICITA							AUTORIZA S.E./DIR GENERAL DE EGRESOS	

		JUSTIFICACION		HOJA 2 DE 2	
No DE AFECTACION:			UNIDAD RESPONSABLE:		
REDUCCIÓN Y/O CANCELACIÓN			AMPLIACIÓN Y/O ADICIÓN		
JUSTIFICA					

### c) Documentos Múltiples

El Documento Múltiple, es un instrumento presupuestario que se elabora para corregir errores en las Cuentas por Liquidar Certificadas registradas, para reintegrar recursos no ejercidos o aquellas que por diversas circunstancias se cancelen.

La Ley, no regula dentro de sus disposiciones legales nada de lo concerniente a los documentos múltiples, ni su registro, operación y elaboración, así como ni su Reglamento, por lo que se tiene que acudir a normas de inferior jerarquía para consultar en lo referente.



Por su parte, el pago centralizado es el procedimiento presupuestario a través del cual las Unidades Administrativas Consolidadoras autoriza para su pago Cuentas por Liquidar Certificadas y, en su caso, Documentos Múltiples, con cargo al presupuesto aprobado de las dependencias, delegaciones y órganos desconcentrados por concepto de bienes o servicios de uso generalizado requeridos por estas últimas, tales como capacitación, mezcla asfáltica, energía eléctrica, agua y vigilancia; así como por aportaciones de seguridad social, impuestos sobre nóminas, FONAC, seguro institucional y otros derivados de la nómina SIDEN.

Las entidades, y en su caso los Órganos Autónomos, emplean un procedimiento y forma de pago diferente al centralizado.

Es de precisar, que lo descrito en los apartados anteriores, no se encuentran en la Ley, por lo que se tiene que acudir a ordenamientos inferiores para determinar su conceptualización, cuando la Ley las debiese contemplar.

Así, las Unidades Administrativas consolidadoras podrán establecer compromisos a determinadas partidas de gasto con cargo a los presupuestos aprobados conforme a sus requerimientos y que los cargos se realicen de manera centralizada o consolidada a través de la Unidad o Entidad que haya formalizado los compromisos, como lo establece el artículo 67 de la Ley, ello con el objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, oportunidad en la adquisición de bienes o contratación de servicios y generar ahorros.

Las Unidades Administrativas consolidadoras instrumentarán el compromiso basándose en la suficiencia presupuestal que las propias Unidades proporcionen, informando a las mismas el importe de los cargos centralizados o consolidados que afectaron sus presupuestos conforme a sus requerimientos indicados en las adhesiones, a fin de que conozcan sus compromisos y puedan

determinar su disponibilidad presupuestal, economías y calendarios. Asimismo, informará a las Contralorías Internas para el seguimiento correspondiente.

#### **IV.2.6. Equidad de Género y Derechos Humanos**

A finales de 2006, se presentó el Programa General de Desarrollo, el cual expresa en siete ejes rectores, los objetivos y estrategias que garantizan el cumplimiento de los compromisos del gobierno, sustentando el desarrollo de la Ciudad de México bajo las premisas de alcanzar una mayor equidad y un más sano crecimiento.

Estos compromisos los recoge latentemente la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, previendo que los ejes transversales de equidad y derechos humanos tengan el mismo impacto y desarrollo que los demás en la política pública, a fin de promover una ciudad democrática, que reconozca y garantice el goce de los derechos para todos y todas, así como que prevalezca una cultura de equidad como eje rector para alcanzar el bienestar individual, familiar y social.

Para ello, la Ley establece en el artículo 9, que la Secretaría y la Contraloría General, deberán establecer programas, políticas y directrices, a fin de promover la eficiencia y eficacia en la Gestión Pública, tomando en consideración un enfoque en materia de equidad de género y derechos humanos, a través de acciones que modernicen y mejoren la prestación de los servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las Unidades y reduzcan gastos de operación.

Las Unidades Responsables del Gasto están obligadas a impulsar la igualdad entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de género en la planeación, diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto basado en resultados, así como la introducción del

enfoque de derechos humanos en sus Anteproyectos de Presupuestos de Egresos, a fin de cumplir con el programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, de conformidad a lo considerado en los artículos 10 y 11 de la Ley.

Para un mayor control y para garantizar el impacto en el desarrollo de equidad, se prevé en la Ley que la Secretaría, en coordinación con el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, y con base en la información que proporcionen las Unidades Responsables del Gasto, remitirá a la Comisión de Equidad de Género de la Asamblea Legislativa, un informe trimestral de los avances financieros y programáticos de las actividades institucionales en base a los criterios y formatos establecidos por la propia Secretaría, a más tardar a los 45 días naturales de concluido el trimestre que corresponda.

#### **IV.2.7. Fideicomisos Públicos y Asimilados**

La figura del fideicomiso en México fue regulada primeramente en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1924, sin embargo, esta fue editada y nuevamente publicada en 1932, la cual sigue vigente en la actualidad, el capítulo que fue destinado para regular lo concerniente al fideicomiso, desde entonces se conserva íntegramente y con muy pocas reformas.

El artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, señala que en virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.

Con la entrada en vigor de la Ley en 2010, se dio un gran paso para su regulación del fideicomiso en el Distrito Federal, pues hasta antes de ella la concepción legal era muy reducida en materia local teniéndose que acudir a las disposiciones federales, por lo que se dedicó un apartado específico para los

fideicomisos públicos y los que se asimilen a éstos.

La Ley prevé dos figuras de fideicomisos:

Fideicomisos Públicos. La definición la podemos encontrar en el artículo 12, que señala que son fideicomisos públicos los que constituya el Gobierno del Distrito Federal por conducto de la Secretaría en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública.

Fideicomisos Asimilados a Públicos. Como una figura nueva en la Ley y en cualquier otro ordenamiento local, se establece que se asimilarán a los fideicomisos públicos en términos de transparencia y rendición de cuentas, aquellos que constituyan los Órganos Autónomos y de Gobierno a los que se les asignen recursos del Presupuesto de Egresos.

Adicionalmente, su Reglamento ante la omisión de la Ley, en el párrafo segundo del artículo 19, adiciona que además de los que constituyan los Órganos Autónomos y de Gobierno serán considerados asimilados a fideicomisos públicos aquellos fideicomisos en los que por cualquier calidad e independientemente de su denominación intervengan en las Unidades y que les asignen recursos del Decreto de Propuesto de Egresos.

En la Ley y su Reglamento, solo se establece que el objetivo del Fideicomiso Público, es auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegacionales, mediante la realización de actividades prioritarias o de las funciones que legalmente les corresponden. Sin embargo, en lo concerniente a los Fideicomisos Asimilados a Públicos, no mencionan nada en lo referente, existiendo una gran laguna que puede servir, para que se le dé a esta figura un uso erróneo y mal aplicado.

Es por ello que, el fideicomiso de Estado, gubernamental o público, como lo nombra el ex catedrático de la UNAM el profesor Acosta Romero en su obra

“Derecho Administrativo”, que es una institución utilizada con más frecuencia en la práctica de los últimos años y que, sin embargo, su precisión teórica y legal, no tiene mucho de haberse logrado.

Los fideicomisos públicos y los que se asimilen a éstos, deberán registrarse ante la Secretaría.

De lo anterior descrito, se puede desprender que los sujetos del fideicomiso son los siguientes:

- Fideicomitente. Que conforme al artículo 12 de la Ley, es la Secretaría únicamente. En virtud del fideicomitente puede ser el propietario o la persona que tiene la disponibilidad de los bienes.
- Fideicomisario. Es la persona física o moral que recibe el beneficio o provecho (no siempre existe) del fideicomiso, o la que recibe los remanentes una vez cumplida la finalidad.
- Fiduciaria. Es la Institución de crédito, sin embargo, de acuerdo a la legislación se expandió la posibilidad de que las disposiciones fueran las funciones de otra naturaleza.

Cuando los fideicomisos públicos no cuenten con la autorización y registro de la Secretaría, procederá su extinción o liquidación.

Para otorgar recursos públicos según lo enunciado en el artículo 15 a los fideicomisos las Unidades Responsables del Gasto deberán:

- Contar con autorización indelegable de su titular y en el caso de las Entidades, con la autorización previa de su órgano de gobierno, con excepción de los fideicomisos constituidos por mandato de Ley o de normatividad federal

- Hacer previo informe a la Secretaría
- Que se encuentren autorizados los recursos en el Presupuesto de Egresos

La Secretaría publicará en la Gaceta durante el mes de enero de cada año, la relación de los Fideicomisos Públicos de la Administración Pública, la cual también estará disponible en la página de internet de la Secretaría, para mayor difusión.

Al respecto, el pasado 7 de febrero de 2012 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, que al 31 de diciembre de 2011, los Fideicomisos Públicos que forman parte de la Administración Pública del Distrito Federal son los que a continuación se enlistan:

#### **Denominación del Fideicomiso Público**

1. Fondo de Desarrollo Económico del Distrito Federal
2. Fondo Mixto de Promoción Turística del Distrito Federal
3. Fideicomiso para el Fondo de Promoción para el Financiamiento del Transporte Público
4. Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal
5. Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México
6. Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México
7. Fondo Ambiental Público del Distrito Federal
8. Fondo para la Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito
9. Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales del Distrito Federal
10. Fideicomiso Museo de Arte Popular Mexicano
11. Fideicomiso Museo del Estanquillo
12. Fideicomiso Educación Garantizada
13. Fideicomiso Público del Fondo de Apoyo a la Procuración de Justicia del Distrito Federal

14. Fondo para el Desarrollo Económico y Social de la Ciudad de México
15. Fideicomiso para la Promoción y Desarrollo del Cine Mexicano en el Distrito Federal

Adicionalmente, la Procuraduría Fiscal publicará la relación de Fideicomisos Asimilados a Públicos, cuya información hayan puesto a su disposición las Unidades Responsables del Gasto, en concordancia a lo enunciado en el artículo 30 de su Reglamento de la Ley.

Para constituir, modificar o extinguir Fideicomisos Públicos de acuerdo al artículo 13 de Ley, se tendrá que estar a lo siguiente:

- Cuando así convenga al interés público
- Se deberá contar con la aprobación del Jefe de Gobierno, emitida por conducto de la Secretaría
- Se deberá informarse en un apartado específico en el Informe Trimestral y en la Cuenta Pública

Cuando se extingan los fideicomisos públicos, los recursos financieros deberán enterarse a la Secretaría.

Nuevamente la Ley y su Reglamento incurren en una grave omisión a no regular en cuanto a la constitución, modificación o extinción de los Fideicomisos Asimilados a Públicos.

#### **IV.2.8. Adiciones y Reducciones al Presupuesto**

Las erogaciones adicionales y reducciones a los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos sólo podrán ser autorizadas por el Jefe de Gobierno, por conducto de la Secretaría.

En cuanto a las erogaciones adicionales de conformidad a lo establecido en el artículo 19 de la Ley, serán para atender fines específicos, por lo que no podrán reorientarse a proyectos distintos para los que fueron aprobados y estarán con cargo a los Ingresos Excedentes aprobados en la Ley de Ingresos, o ante la expectativa de la captación de mayores ingresos.

Sin embargo, los excedentes que resulten de los Ingresos Propios de las Entidades, se destinarán a aquellas que los generen.

Por otra parte, tratándose de las reducciones al Presupuesto de Egresos, éstas se efectuarán cuando exista incumplimiento del programa o proyecto, o bien, cuando los ingresos sean menores a los programados, pero en cualquier caso se deberá cuidar el mantenimiento de los servicios públicos y los programas sociales.

Para este último caso, el artículo 20 de la Ley, prevé dos casos de reducciones, una menor y otra mayor al 5% de los ingresos previstos en el calendario mensual de recaudación, consistentes en lo siguiente:

- Reducción equivalente de hasta 5%. El Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría, enviará un informe que contenga el monto del gasto programable reducido y su composición, desagregado por Unidad Responsable del Gasto, a la Asamblea Legislativa en los siguientes 10 días hábiles a que se haya determinado la disminución del ingreso.
- Reducción que supera el 5%. El Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría, enviará una propuesta con el monto de gasto a reducir y su composición por Unidades Responsables del Gasto a la Asamblea Legislativa en los siguientes 10 días hábiles a que se haya determinado la disminución de ingresos, a efecto de que emita su opinión al respecto, que en caso de que la Asamblea Legislativa no se pronuncie, será procedente la propuesta.

Por su parte, los Órganos Autónomos y de Gobierno coadyuvarán al cumplimiento de las normas de disciplina y de equilibrio presupuestarios, a través de ajustes en sus respectivos presupuestos.

Para el caso de las Delegaciones, la Secretaría se coordinará con éstas, para que en el ámbito de sus respectivas competencias, analicen, autoricen y apliquen las medidas de disciplina y equilibrio presupuestal que plantee el Jefe de Gobierno, cuyo planteamiento fue reformado para el ejercicio fiscal 2012.

#### **IV.2.9. Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal**

El Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal (POAP-DF) es un instrumento de corto plazo que cuantifica los objetivos y metas previstos en el Programa General de Desarrollo.

El POAP-DF deberá contener como elementos mínimos para su desarrollo los siguientes:

- Objetivos Globales de Desarrollo
- Metas
- Prioridades
- Líneas Programáticas
- Objetivos específicos
- Acciones
- Responsables y corresponsables
- Indicadores de desempeño
- Acciones específicas de coordinación con estados y municipios

El artículo 31 de la Ley, señala que el POAP-DF estará fundamentado en el

contenido de los programas sectoriales, delegacionales, institucionales y especiales que deban ser elaborados conforme a la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

El POAP-DF tendrá una vigencia de tres años, aunque sus previsiones y proyecciones se podrán referir a un plazo mayor y su revisión será anual para corregir, en su caso, las desviaciones que hubiera.

La Secretaría presentará los Lineamientos para el Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal, como una guía para que las Unidades, elaboren el POAP-DF de acuerdo a la normatividad establecida. Una vez elaborados, serán presentados a la Secretaría para su aprobación.

De conformidad a lo señalado en el artículo 32 de la Ley, en la elaboración del POAP-DF podrán participar diversos grupos sociales y la ciudadanía, a través de la consulta pública, del control y evaluación y de la concertación e inducción conforme a la Ley de Planeación citada, a fin de que la ciudadanía exprese sus opiniones tanto en la formulación, como en la actualización y ejecución de dicho Programa.

También, podrá participar la Asamblea Legislativa, mediante los acuerdos que sobre esta materia emita.

#### **IV.2.10. Criterios de Economía, Austeridad y Gasto Eficiente**

El artículo 82 de la Ley, establece que los Criterios de Economía y Gasto Eficiente que se utilizarán para regir la elaboración, control y ejercicio anual del presupuesto que realicen las Unidades Centralizadas.

En el ejercicio del presupuesto se deberán tomar medidas para racionalizar el gasto, tanto en el desarrollo de las actividades administrativas, como en las de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas de las vertientes del gasto aprobadas en el Decreto de Presupuesto de Egresos.

Los recursos generados como resultado de la aplicación de dichas medidas deberán destinarse para:

- Mitigar el déficit presupuestal de origen
- Mitigar las vertientes de gasto prioritarias del ejecutor de gasto que los genere

Los gastos específicos de publicidad, vehículos, viajes oficiales, bienes y servicios, contemplados en el artículo 83 de la Ley, deberán sujetarse a los siguientes criterios de economía, austeridad y gasto eficiente, en cuanto a lo siguiente:

#### **1. Publicidad en televisión, radio y prensa**

El gasto de publicidad, que lleve a cabo la Administración Pública Centralizada, no podrá rebasar el 0.30% del total del Presupuesto de Egresos autorizado por la Asamblea Legislativa en el Decreto de Presupuesto de Egresos.

#### **2. Vehículos**

Los vehículos oficiales al servicio de servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, sólo podrán sustituirse en cualquiera de los siguientes casos:

- Si tienen al menos, seis años de uso
- En caso de robo o pérdida total
- Cuando el costo de mantenimiento acumulado sea igual o mayor a su valor de enajenación presente

Asimismo, sólo podrán sustituirse o darse de baja cuando tengan doce años de uso, o cuando el costo de mantenimiento acumulado sea igual o mayor al doble de su valor de adquisición, actualizado por inflación.

Las unidades nuevas que se adquieran no podrán costar más de 110 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, con excepción de los vehículos blindados que se adquieran, previa autorización del Jefe de Gobierno.

### **3. Viajes Oficiales**

Las Dependencia, Órgano Desconcentrado o Entidad sólo podrán autorizar hasta dos viajes oficiales anuales al extranjero, con excepción del Jefe de Gobierno.

A diferencia de lo que contemplaba el ordenamiento antecedente, la Ley prohíbe a los jefes delegacionales realizar viajes al extranjero durante su gestión.

### **4. Bienes y Servicios**

El gasto de los servicios de telefonía y fotocopiado, combustibles, arrendamientos, viáticos, honorarios, alimentación, mobiliario, remodelación de oficinas, equipo de telecomunicaciones, bienes informáticos, pasajes, congresos, convenciones, exposiciones, seminarios, estudios e investigaciones, que tienen encomendado las Dependencias, Delegaciones, Órganos Desconcentrados y Entidades deberá sujetarse a:

- Que sean estrictamente indispensable para el cumplimiento de las funciones, atribuciones y prestación de los servicios públicos
- Que el precio de los bienes y servicios sea el del mercado y conveniente para la Administración Pública del Distrito Federal
- Que su uso no esté vinculado al cargo y/o funciones del los servidores

públicos

- Que la adquisición de bienes y servicios de uso generalizado podrá llevarse a cabo de manera consolidada, con el objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad y oportunidad

Todo servidor público de quien se determine que utiliza los servicios arriba enlistados para uso no vinculado a su cargo en cantidad excesiva, deberá reembolsar el doble de su costo, sin menoscabo de las responsabilidades del orden civil o penal que pudieran derivar de la violación del presente ordenamiento.

Ninguna adquisición podrá autorizarse si el precio propuesto es superior a 1.3 veces el precio promedio del mercado de la misma, a pesar de que sea la propuesta ganadora de una licitación.

Lo anterior, no será aplicable a las adquisiciones financiadas, total o parcialmente con cargo a recursos federales, quedando sujetas a la normatividad federal aplicable.

#### **IV.2.11. Remuneraciones y Servicios Personales**

El pago de remuneraciones al personal de la Administración Pública Centralizada y Desconcentrada se efectuará por conducto de las Unidades que la integran, de conformidad con lo previsto en el artículo 84 de la Ley.

La Oficialía Mayor será la responsable de que se lleve un registro del personal al servicio de las Unidades que realicen gasto público, sin embargo, queda bajo la responsabilidad de las Unidades mantener actualizados sus registros internos de plazas, empleos, los compromisos y pagos respectivos.

El pago de remuneraciones al personal se hará conforme al puesto o categoría

que se les asigne, de conformidad con los tabuladores autorizados por la Oficialía Mayor.

### **1. Topes Máximos Remunerativos**

El sueldo neto que reciba el Jefe de gobierno no podrá ser mayor a 54 veces al salario mínimo general vigente en esta entidad federativa según lo establecido en el artículo 86 de la Ley.

Los Secretarios; Jefes Delegacionales y los Subsecretarios; los Directores Generales u homólogos, percibirán en el desempeño de su encargo, una remuneración no mayor a 53, 51 y 49 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, respectivamente.

Asimismo, prevé que ningún servidor público de la Administración Pública Central, Desconcentrada y Paraestatal, podrá percibir remuneraciones mayores a las señaladas en los párrafos anteriores.

Sin embargo, para generalizar el contenido de este precepto legal, en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley, publicado el pasado 30 de diciembre de 2010 en la Gaceta Oficial, se adicionó el artículo 86 Bis, el cual pone tope salarial para los funcionarios de los Órganos de Gobierno y Autónomos, con independencia de su autonomía de gestión y presupuestal, a fin de que nadie gane más que el propio titular del Poder ejecutivo del Distrito Federal.

El ya citado artículo 86, señala que no se autorizarán bonos o percepciones extraordinarias, gastos de representación ni la contratación de seguros de gastos médicos privados para servidor público alguno del Gobierno del Distrito Federal, pero esto, con independencia de las percepciones y prestaciones que se otorguen por disposición de otros ordenamientos jurídicos, de la Condiciones Generales de Trabajo o de convenios celebrados con los sindicatos de los

trabajadores con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley o que por posterioridad deban otorgarse con posterioridad.

Por otra parte, el artículo 92 de la Ley señala que las remuneraciones adicionales obtenidas por jornadas u horas extraordinarias, primas dominicales y guardias, no excederán a los límites legales, a las estrictamente indispensables y deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa, salvo en el caso de las Entidades, y los pagos se efectuarán de acuerdo con las estipulaciones contractuales.

## **2. Prescripción de Cobro de Remuneraciones**

El artículo 90 de dicha Ley, cita que la acción para exigir el pago de las remuneraciones del personal dependiente del Gobierno del Distrito Federal, prescribirá en 1 año contado a partir de la fecha en que sean devengadas o se tenga derecho a percibir las, tratándose de los siguientes conceptos:

- Los sueldos, salarios, honorarios, emolumentos, sobresueldos, compensaciones y demás remuneraciones del personal
- Las recompensas a cargo del erario del Distrito Federal

La prescripción sólo se interrumpe por gestión de cobro hecha por escrito.

## **3. Excepciones y Medidas Adicionales y/o Complementarias**

A fin de conservar una cultura de austeridad, disciplina y racionalización en el uso de los recursos públicos, se establecen las siguientes medidas:

- Solamente contarán con Secretario Particular el Jefe de Gobierno, los Secretarios, Jefes Delegaciones y los Subsecretarios o puestos homólogos
- Queda prohibida la creación de plazas de Secretario Privado o

equivalente

- Sólo habrá, como máximo, cinco asesores por Secretaría
- Únicamente podrán disponer de escolta, los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como aquellos servidores públicos que la requieran en atención a sus funciones y/o temas concretos que atiendan, previa autorización del Jefe de Gobierno

Los servidores públicos que no cumplan con lo establecido en los párrafos anteriores incurrirán en falta grave, de concordancia con lo preceptuado en el artículo 86 de la Ley.

#### **IV.2.12. Fechas límite para el establecimiento de compromisos**

La formalización de compromisos representa la relación con terceros a través de pedidos, contratos, convenios o reglas de operación, según corresponda, para la adquisición de bienes o servicios, ejecución de obras, así como el otorgamiento de subsidios, aportaciones a fideicomisos o donativos, entre otros, de la Unidad, garantizando que éstos queden debidamente devengados y contabilizados al 31 de diciembre correspondiente.

La Secretaría comunicará las fechas de los trámites presupuestales para el cierre del ejercicio, mediante una Circular de Cierre, por lo que a partir de las fechas límite establecidas en ella, será improcedente iniciar nuevos procesos de adjudicación y contratación para obras, bienes y servicios, así como presentar solicitudes adicionales para autorización de los Comités y Subcomités de Obra o de Adquisiciones y Contratación de servicios o celebrar compromisos adicionales.

Cabe precisar que, el fundamento de las fechas límite para el establecimiento de compromisos se encuentra en el artículo 56 de la Ley, así como que la

Secretaría podrá reasignar los recursos fiscales, crediticios y provenientes de transferencias federales, que las Unidades no hayan comprometido a la fecha límite.

Así las cosas, para la adjudicación y trámite de pedidos, la celebración de contratos, presentación de fianzas y demás documentación que implique el establecimiento de compromisos con cargo al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal correspondiente, aprobado por la Asamblea Legislativa, se ajustará a lo establecido en los artículos 56, 57, 60, 61 y 67, de la Ley de Presupuesto citada, tomando en consideración que la fecha límite para establecer compromisos de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades serán a través de dos supuestos:

- A más tardar el 31 de octubre tratándose de obra pública por contrato.
- El 15 de noviembre para el resto de los conceptos de gasto.

Sin embargo, exceptúa del plazo anterior los siguientes compromisos:

- Que se financien con recursos adicionales al presupuesto originalmente autorizado.
- Los provenientes de transferencias federales y convenios no considerados de origen en la Ley de Ingresos.
- Los recursos fiscales que sirva como contra parte (*pari passu*) para su ejecución, en cuyo caso las fechas de cierre de compromiso únicamente se sujetarán a lo dispuesto en los ordenamientos que rijan su transferencia y operación.
- Los recursos de aplicación automática, o propios, en el caso de las Entidades, cuando éstos superen la meta originalmente establecida.
- Los derivados de obligaciones laborales.

## **IV.2.13. Subsidios, Donativos, Apoyos y Ayudas**

### **1. Definiciones**

La Ley, omite definir los conceptos de subsidio, donativo, apoyo y ayuda, generando con ello una fuerte laguna jurídica, y generando en la práctica de las Unidades Responsables del Gasto errores graves en la aplicación y criterios para su clasificación en la operación de su ejercicio del gasto, en virtud de que son utilizados de forma indistinta, confundiendo y obscureciendo el objeto y alcance de cada subsidio, donativo, apoyo y ayuda que otorgan.

Pero la omisión no está solo en diferenciar uno de otro en cuanto a la denominación de subsidio, donativo, apoyo y ayuda, sino también en cuanto que, aún teniendo la misma naturaleza, estos están referenciados a la temporalidad, aplicación y mecanismo del otorgamiento, es decir, si es mediante Programas Sociales o de forma excepcional.

Tratándose de la conceptualización referenciada a Programas Sociales, existe un ordenamiento de menor jerarquía que define el subsidio, apoyo y ayuda.

Dicho ordenamiento es el “Aviso por el cual se da a conocer el Anexo de los Lineamientos para la formulación de Nuevos Programas Sociales Específicos que otorguen subsidios, apoyos y ayudas y para la modificación de los existentes, publicados el 25 de enero de 2010; criterios para clasificar Programas Sociales como subsidios, apoyos o ayudas y requisitos para su aprobación”, que establece los siguientes criterios:

- **Apoyo**

Se considerarán programas sociales de apoyos todas las transferencias monetarias o en especie de carácter permanente o regular dirigidas a mejorar el ingreso de las personas y/o los hogares. Ejemplos: becas de todo tipo, pensiones de adultos mayores, apoyo a personas con discapacidad,

educación garantizada, etc.

- **Ayuda**

Se considerarán programas sociales de ayudas todos aquellos que proporcionen una transferencia monetaria o en especie no permanente (única o dos veces por año) para atender problemáticas específicas, ya sea para atender contingencias y emergencias, para solventar una necesidad concreta, o para financiar proyectos de desarrollo de organizaciones civiles u organizaciones sociales y comunitarias.

Ejemplos de estas ayudas: apoyos para familias y personas afectadas por eventos de protección civil (inundaciones, incendios, deslaves, derrumbes, etc.); apoyos para compensar el aumento de precios de bienes de consumo básico (apoyo a consumidores de Leche Liconsa, compensación por el aumento del gas); coinversión social a organizaciones civiles, financiamiento a instituciones de asistencia social, actividades comunitarias de mejoramiento barrial, apoyos para actividades culturales o recreativas específicas (financiamiento para fiestas populares, celebraciones del día del niño, la madre, dotación de implementos deportivos, uniformes, balones, redes, porterías a personas o equipos); apoyos a favor de la gratuidad de la educación (entrega de vales o paquetes de útiles y uniformes escolares, etc.); apoyos para el pago de transporte urbano, etc.

- **Subsidio**

Serán considerados programas sociales de subsidios todos aquellos que permitan el acceso a un bien o servicio prestado por la Administración Pública del Distrito Federal con el otorgamiento de un descuento o una exención de pago. En este tipo de programas no hay una transferencia directa en dinero o en especie, sino que el gobierno asume el costo fiscal de no cobrar o de proporcionar un descuento.

Ejemplos: descuento o exención del pago de actas de nacimiento extemporáneas, supresión de cuotas de recuperación en servicios delegacionales para determinados grupos o personas (adultos mayores, discapacidad), transporte público, agua.

Como ya se dijo, los conceptos enunciados solo están definidos bajo la óptica de programas sociales, no existiendo documento alguno que defina los subsidios, apoyos o ayudas que se otorgan excepcionalmente bajo acciones institucionales.

## **2. Criterios rectores del uso y otorgamiento**

El artículo 97 de la Ley, prevé que los subsidios, donativos, apoyos y ayudas deberán sujetarse a criterios de solidaridad social, equidad de género, transparencia, accesibilidad, objetividad, corresponsabilidad y temporalidad.

Asimismo, establece que tratándose del otorgamiento de subsidios, apoyos y ayudas a la población mediante Programas Sociales, y a efecto de asegurar la transparencia, eficacia, eficiencia y no discrecionalidad en el uso, así como evitar duplicidades en las acciones y en el otorgamiento de beneficios, éstos deberán:

- Sustentarse en reglas de operación.
- Contar con la autorización previa del titular de la Unidad, en la que se justifique la procedencia del otorgamiento. Tratándose de Entidades la autorización la otorgará su órgano de gobierno.
- Crear un padrón único de beneficiarios de los programas sociales cuya ejecución esté a cargo de la propia Unidad, o bien, mediante convocatoria abierta.
- Someter su creación o modificación a la aprobación del Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

Por otra parte, el artículo 101 de la Ley, señala que se podrán otorgar apoyos, donativos y ayudas para beneficio social o interés público o general, a personas físicas o morales sin fines de carácter político, siempre que cuenten con suficiencia presupuestal y se cumplan con los requisitos que señala el Reglamento.

Tratándose de subsidios el artículo 96 de la Ley, dice que los subsidios que sean otorgados por el Distrito Federal con cargo al Presupuesto de Egresos, se sustentarán en resoluciones administrativas dictadas por autoridad competente o en acuerdos de carácter general que se publicarán en la Gaceta.

La aprobación a que se refiere el párrafo anterior y el acuerdo de carácter general a que se refiere el artículo 96 de la Ley, no será necesaria en caso de resoluciones individuales.

### **3. Reglas de operación**

Las reglas de operación deberán publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal a más tardar el 31 de enero de cada año fiscal y contener como elementos mínimos los siguientes apartados, de conformidad con lo dispuesto en la Ley, la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y su reglamento:

- La dependencia o entidad responsable del programa
- Los objetivos y alcances
- Metas físicas. Resultados cuantitativos
- Población objetivo, por grupo y género
- Programación presupuestal. Calendario de Gasto y monto por beneficiario o el porcentaje del costo.
- Los requisitos y procedimientos de acceso
- Los procedimientos de instrumentación
- El procedimiento de queja o inconformidad ciudadana

- Los mecanismos de exigibilidad
- Los mecanismos de evaluación y los indicadores
- Enfoque de equidad de género
- Las formas de participación social
- La articulación con otros programas sociales

El último párrafo del precepto legal ya mencionado, es decir, del artículo 97 de la Ley, establece que los subsidios, apoyos o ayudas que se otorguen excepcionalmente, a personas físicas o morales, sólo necesitarán:

- Autorización previa del titular de la Unidad en la que se justifique la procedencia del otorgamiento.

Por lo que, no tendrán que cubrir los requisitos de sustentarse en Reglas de Operación y de contar con un padrón único de beneficiarios.

Sin embargo, en la descripción de dicho precepto ni en otro ordenamiento legal, se prevé que deberá entenderse por “otorgamiento excepcional”, si al que se otorga sólo una vez en un año calendario, o bien, al que se otorga de forma única a una persona durante su vida, que atendiendo al principio de anualidad de presupuesto, será los subsidios, apoyos o ayudas que se otorgan en cada año fiscal, pudiéndose dar en los subsiguientes, sin que ello implique que se trate de un Programa Social.

#### **4. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal y Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal**

En diciembre de 2009 con la entrada en vigor de la Ley, se le dió una nueva atribución al “Consejo de Evaluación”<sup>69</sup>, para aprobar la creación y operación de

---

<sup>69</sup> El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal es un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que tiene a su cargo la evaluación

programas de desarrollo social que otorguen subsidios, apoyos y ayudas a la población del Distrito Federal, así como las modificaciones, cambio o acción que implique variaciones en el mismo.

Sin embargo, la propia Ley cayó en el descuido de definir lo que se debe entender por “programas de desarrollo social”, lo que ocasionó que ese Organismo evaluador operara a su libre albedrío, subsanando y regulando lo que a su consideración sería parte de la atribución conferida, limitándose así sólo a regular lo concerniente a los Programas Sociales propiamente dichos, de acuerdo a su ámbito de competencia, y dejando de lado a los subsidios, apoyos y ayudas que se otorgan excepcionalmente bajo acciones institucionales.

El Programa Social o llamado también Programas de Desarrollo Social de acuerdo a la Ley, es definido por la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, como las acciones bienestar social promueven el otorgamiento continuo de recursos para transferencias monetarias o materiales, de prestación de servicios, de construcción, mejoramiento u operación de la infraestructura social, y de otorgamiento de subsidios directos o indirectos.

Por su parte, los subsidios, apoyos y ayudas sociales excepcionales o también denominados acciones institucionales de desarrollo social, constituyen las actividades únicas de distribución de un recurso monetario o material, de prestación de un servicio, el otorgamiento de subsidios y la construcción y operación de infraestructura social.

La atribución del Consejo de Evaluación establecida en la Ley, duró sólo un año fiscal, pues derivado de la falta de información y precisión en el tema, con la

---

externa de la política social de la Administración y de los programas sociales que ésta ejecuta. Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 30 de diciembre de 2010, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, se le otorgó al Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

El Comité de Planeación del Desarrollo, es el órgano a través del cual el Jefe de Gobierno ejerce la facultad de conducir y coordinar la planeación del desarrollo del Distrito Federal, quien lo preside, de conformidad a lo señalado en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, por lo que lejos de existir una evaluación en la creación y modificación de los Programas Sociales, con una resolución mediante la cual se identifique las observaciones pertinentes, opiniones sobre las posibles duplicidades de esfuerzos y otorgamiento de beneficios, sólo se emite un Acuerdo de sesión que no cumple con la esencia de lo que prevé la Ley, sin mencionar que quienes aprueban los Programas son quienes también los ejecutan. Lo anterior en virtud de que, una vez más existe poca información que regule en materia de Programas Sociales, puesto que no han existido reformas en la citada Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, ni se ha expedido su Reglamento, a pesar de que ésta se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero de 2000.

#### **IV.2.14. Presupuesto Plurianual**

Los mecanismos plurianuales de gasto son todos aquellos instrumentos legales, financieros y económicos previstos en esta Ley y otros ordenamientos legales que permiten al Distrito Federal diseñar, ejecutar y evaluar una política presupuestal de mediano y largo plazo y, en específico, presentar Presupuestos Plurianuales, para realizar como lo señala el artículo 105 de la Ley:

- Proyectos de prestación de servicios a largo plazo
- Arrendamientos a largo plazo
- Proyectos de coinversión

- Otra figura análoga determinada o determinable en la normatividad

El Jefe de Gobierno integrará en el proyecto de Presupuesto de Egresos las asignaciones a dichos instrumentos.

Las asignaciones que apruebe la Asamblea Legislativa estarán garantizadas y no estarán sujetas a la disponibilidad presupuestal de los ejercicios siguientes. Corresponderá al Jefe de Gobierno proponer los mecanismos para garantizar los recursos necesarios para su financiamiento en los ejercicios fiscales que comprendan su ejecución.

Toda vez que el Jefe de Gobierno, por conducto de la Secretaría, enviará a la Asamblea Legislativa, con fines indicativos, una estimación de tres años de los ingresos y egresos que pretenda recaudar y gastar la Administración Pública, con el propósito de conocer y anticipar las estrategias fiscales y de gasto necesarias para su implementación en el tiempo.

Pues como se dijo, en el Apartado correspondiente a los elementos que integran el Proyecto de Presupuesto de Egresos, se deberá contener como uno de ellos, la previsión de las erogaciones para cumplimiento de las obligaciones de pago previstas en los Presupuestos Plurianuales, los contratos de prestación de servicios o arrendamientos a largo plazo y proyectos de coinversión, tanto del ejercicio en curso como de los ejercicios fiscales subsecuentes, los cuales se revisarán anualmente con el propósito de llevar a cabo los ajustes necesarios para su actualización, de acuerdo con la evolución económica internacional, nacional y local. Para que a su vez, la Asamblea Legislativa los aprobará en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal.

La previsión deberá considerar aquellos elementos económicos y sociales relevantes para la consecución del escenario previsto, o en su defecto un programa tendiente a promover su consolidación.

De conformidad a lo aludido en el artículo 106 del ordenamiento en estudio, el Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría, tendrá la facultad para presentar un presupuesto plurianual como instrumento de carácter indicativo que sirva de guía en la política presupuestal de mediano y largo plazo, a fin de que sea un marco referencial del plan plurianual de inversiones públicas.

Dicho instrumento contendrá las previsiones de ingresos, gasto e inversiones además de otras variables macroeconómicas que permitan formar una agenda de gestión presupuestaria plurianual.

En la formulación de este instrumento participarán los sectores público, social y privado conforme a la normatividad en la materia.

Los Presupuestos Plurianuales integrarán las necesidades básicas de operación y prestación de servicios públicos que comprendan las asignaciones presupuestales necesarias para su consecución en el mediano plazo, como lo prevé el artículo 107 de la Ley.

De igual forma, podrán gozar de asignaciones plurianuales aquellos programas integrales que tengan por objeto llevar a cabo cambios estructurales a las decisiones políticas y económicas fundamentales del Distrito Federal, siempre y cuando, el Jefe de Gobierno, por conducto de la Secretaría proponga conjuntamente la estrategia de financiamiento necesaria para su instrumentación.

#### **IV.2.15. Cuenta Pública del Distrito Federal**

La Cuenta Pública se define como el instrumento mediante el cual el Poder Ejecutivo informa anualmente al Poder Legislativo, y a la sociedad en general, sobre los resultados logrados con la ejecución de la Ley de Ingresos y el

ejercicio del Presupuesto de Egresos aprobados para cada ejercicio fiscal.<sup>70</sup>

La Cuenta de la Hacienda Pública del Distrito Federal es un informe que muestra el comportamiento de las finanzas públicas del año anterior, el cual es enviado por el Jefe de Gobierno previamente integrado por la Secretaría a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la Ley de Ingresos y del Proyecto del Presupuesto de Egresos, podrán ser ampliados solamente cuando se llegue a formular una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal y que sea justificada a juicio de la Asamblea Legislativa.

Una característica principal de este informe y que lo hace diferente a otros Informes del Gobierno del Distrito Federal, es que en ella se muestran las siguientes características:

- Está sustentada en estados contables, presupuestarios, programáticos y económicos definitivos; es decir, está validada y por lo tanto es confiable.
- Dichos estados se elaboran conforme a principios y normas contables, en consecuencia la información es congruente y homogénea.
- Informa sobre el ejercicio del Presupuesto de Egresos y la ejecución de la Ley de Ingresos, lo cual permite dar seguimiento a las acciones propuestas en la fase de instrumentación, dentro del Proceso de Planeación.

El principal sustento jurídico de la Cuenta de la Hacienda Pública del Distrito Federal se encuentra en el segundo párrafo del inciso c), fracción V, Base

---

<sup>70</sup> Acuerdo por el que se emite el marco metodológico sobre la forma y términos en que deberá orientarse el desarrollo del análisis de los componentes de las finanzas públicas con relación a los objetivos y prioridades que, en la materia, establezca la planeación del desarrollo, para su integración a la Cuenta Pública, emitido por el CONAC.

Primera, Apartado C, del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 43, último párrafo y 67, fracción XIII, del Estatuto de Gobierno.

La Cuenta pública del Gobierno del Distrito Federal está conformada por dos tomos:

- Resultados Generales. Contiene un análisis de los principales logros obtenidos por el Gobierno del Distrito Federal en materia de Ingresos, Gasto y Deuda Pública, incluyendo la vinculación de sus acciones con el Programa General de Desarrollo.
- Banco de Información. Conformado por cada uno de los informes de cuentas públicas de las Unidades Responsables del Gasto que conforman el Gobierno del Distrito Federal, un apéndice estadístico y los estados analíticos de egresos presupuestarios.

La Cuenta Pública es un producto con alto valor público, ya que es útil para los siguientes fines<sup>71</sup>:

- Rendir cuentas: Ya que es la base de la fiscalización, por ser un elemento para que las instancias correspondientes verifiquen la debida actuación del Gobierno del Distrito Federal, dentro del marco de las leyes de Ingresos y Presupuestos y Gasto Eficiente, así como en el Decreto de Presupuesto de Egresos, y demás normatividad en materia de obtención, destino y aplicación de los recursos públicos.
- Transparentar la gestión financiera: puesto que al ser accesible para los investigadores, estudiantes y en general, todo interesado en las finanzas publicas locales, para lo cual esta disponible, al igual que en sus similares de años anteriores a partir de 1999.

---

<sup>71</sup> Cuenta Pública 2010

- Apoyar la toma de decisiones de diversas áreas e instancias de la Administración Pública del Distrito Federal: Toda vez que proporciona elementos de análisis de los resultados obtenidos en el ejercicio presupuestal.

Como ya se previó en párrafos anteriores, la Secretaría integrará la Cuenta Pública y la someterá a la consideración del Jefe de Gobierno, con base en los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emane de los registros de las Unidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos, de acuerdo a lo enunciado en el artículo 140 de la Ley, así como la información armonizada contablemente.

Mientras que los Órganos Autónomos y Órganos de Gobierno, remitirán a más tardar dentro de los primeros 3 días hábiles del mes de mayo al Jefe de Gobierno, los estados financieros dictaminados y demás información financiera, presupuestal y contable que emane de sus registros, para que se incorpore a la Cuenta Pública del Distrito Federal, en capítulo por separado.

Para lograr el fin de la integración de la Cuenta Pública del año anterior el artículo 139 de la Ley, señala que la Secretaría dará a conocer a las Unidades Responsables del Gasto de quienes deba recabar información, a más tardar el día quince de enero de cada año, las instrucciones y formatos que le permita obtener los datos necesarios, para que éstos a su vez remitan lo procedente a más tardar el 31 de marzo del ejercicio fiscal.

Las Unidades para dichos efectos deberán proporcionar a la Secretaría, para la integración de la Cuenta Pública la siguiente información en concordancia con los plazos señalados en los artículos 141 y 142 de la Ley:

- 1. Anualmente las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Delegaciones (a más tardar el 31 de marzo):**

- Estado de ejercicio del presupuesto
- Otra información complementaria que solicite la Secretaría
- Estado analítico de ingresos (área competente de la Secretaría)
- Estado de financiamiento (área competente de la Secretaría)

**2. Anualmente las Entidades (a más tardar el 31 de marzo):**

- Balance general o estado de situación financiera
- Balance general o estado de situación financiera comparativo
- Flujo de efectivo
- Estado de cambios en la situación financiera
- Estado de resultados
- Estado de resultados comparativo
- Estado de costos, producción y ventas
- Estado de situación del Presupuesto de Egresos
- Estado analítico de ingresos
- Estado del pasivo titulado
- Estado de variaciones al patrimonio
- Estado de los impactos de los ajustes de auditoría
- Estado de variaciones al activo fijo
- Dictamen de contador público externo
- Conciliación del ejercicio presupuestal
- Informe presupuestal de flujo de efectivo
- Informe de presupuesto comprometido
- Información para integrar los apartados de análisis y avance presupuestales
- Otra información complementaria que solicite la Secretaría

De acuerdo a lo señalado en el artículo 143 de la Ley, los titulares de las Entidades, así como los de sus órganos encargados del manejo y ejercicio de sus recursos, serán directamente responsables de la información presupuestal,

financiera, programática y contable proporcionada a la Secretaría para la integración de la Cuenta Pública.

La Secretaría para efectos de consolidación presupuestal, estados financieros y presentación de la Cuenta Pública, podrá determinar los ajustes requeridos al presupuesto modificado de cierre, como lo prevé el artículo 145 de la Ley.

#### **IV.2.16. Informe Trimestral**

Las Unidades Responsables del Gasto deberán rendir a la Secretaría el Informe Trimestral a que se refiere el Estatuto de Gobierno, dentro de los 15 días naturales siguientes de concluido cada trimestre, que contenga información cuantitativa y cualitativa sobre la ejecución de sus presupuestos aprobados y la evaluación de los mismos. Los criterios para la integración de la información serán definidos por la Secretaría y comunicados por ésta antes de la conclusión del periodo a informar.

En la información cuantitativa y cualitativa las Unidades Responsables del Gasto harán referencia a los siguientes aspectos:

- La eficacia que determina cuantitativamente el grado o la medida del cumplimiento de las metas de sus actividades institucionales
- La eficacia registrada en el ejercicio de los recursos financieros en relación con los previstos en un periodo determinado
- La eficiencia con que se aplicaron los recursos financieros para la consecución de las metas de sus actividades institucionales
- La congruencia entre los gastos promedios por unidad de meta previstos y los erogados en sus actividades institucionales
- El grado de cobertura e impacto de las acciones sobre la población y grupos sociales específicos

- Los indicadores para medir el avance de los objetivos y metas de los programas
- Así como los demás que considere la Secretaría.

En caso de que el último día para rendir el informe a que se refiere el párrafo primero sea inhábil, se presentará al día hábil siguiente.

Las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Delegaciones deberán proporcionar a la Secretaría la siguiente información:

**1. Mensualmente (dentro de los primeros diez días del mes siguiente):**

- Conciliación del ejercicio presupuestal
- Estado analítico de ingresos en caso de ser áreas generadoras; en caso contrario, la información deberá ser proporcionada por el área competente de la Secretaría.

**2. Mensualmente (dentro de los primeros cinco días del mes siguiente):**

- El reporte correspondiente al pago de contribuciones en materia del impuesto al valor agregado generado por los actos o actividades realizadas por las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Delegaciones, conforme las instrucciones y formatos que para tal efecto establezca la Secretaría.

**3. Mensualmente (dentro de los primeros siete días del mes siguiente):**

- El reporte correspondiente al cumplimiento de obligaciones del Gobierno del Distrito Federal, relacionadas con la declaración informativa sobre el pago, retención, acreditamiento y traslado del impuesto al valor agregado en las operaciones con sus proveedores, conforme a las instrucciones y formatos que para tal efecto establezca la Secretaría.

**4. Trimestralmente:**

- Información sobre el avance de metas por vertientes de gasto. En caso de desviaciones a las metas se deberán especificar las causas que las originen
- Información sobre la aplicación por concepto de erogaciones imprevistas y gastos de orden social, especificando el objeto del gasto, importes autorizados y acciones que las generaron
- Información sobre la ejecución de los recursos por subsidios, ayudas, donaciones y aportaciones autorizados y ministrados a instituciones, personas físicas o morales, especificando importes, causas y finalidades de las erogaciones
- Resultado de los inventarios físicos, incluyendo las altas y bajas ocurridas durante el periodo que se informa, practicados a los bienes muebles e inmuebles, conforme a las instrucciones y formatos que para tal efecto establezca la Secretaría
- Resultado de los inventarios físicos, incluyendo saldo final del periodo anterior, las altas, bajas ocurridas durante el periodo que se informa y saldo final, practicados a los almacenes de bienes consumibles, conforme a las instrucciones y formatos que para tal efecto establezca la Secretaría

**5. A más tardar en la segunda quincena de febrero de cada año, la información al 31 de diciembre del año en curso, siguiente:**

- Resultado de los inventarios físicos practicados a los bienes muebles e inmuebles, con indicación de cantidad, descripción de bienes, valor unitario, partida presupuestal y costo total
- Informes de las bajas de activos fijos ocurridas durante el periodo, señalando cantidad, descripción del bien, valor unitario, partida presupuestal, costo total y destino final debidamente justificado
- Otra información complementaria que le solicite la Secretaría, en la forma

y plazos que ésta determine.

El artículo 137 de la Ley, prevé que las Entidades, deberán enviar a la Secretaría la siguiente información:

**1. Mensualmente (dentro de los primeros 10 días del mes):**

- Balance general o estado de situación financiera
- Estado de resultados
- Estado de costos de producción y ventas
- Estado de cambios en la situación financiera
- Estado analítico de ingresos
- Estado de variaciones al patrimonio
- Estado de variaciones al activo fijo
- Estado de situación del Presupuesto de Egresos
- Flujo de efectivo
- Conciliación del ejercicio presupuestal
- Informe presupuestal del flujo de efectivo
- Estado del endeudamiento bajo su administración

**2. Trimestralmente:**

- Estado de endeudamiento
- Información sobre el avance de metas, por vertientes de gasto en especial prioritarios, estratégicos y multisectoriales
- Información sobre la ejecución de los recursos por subsidios, ayudas, donaciones y aportaciones autorizados y ministrados a instituciones, personas físicas o morales, especificando importes, causas y finalidades de las erogaciones
- Información sobre la aplicación por concepto de erogaciones imprevistas y gastos de orden social, especificando el objeto del gasto, importes autorizados y acciones que las generaron

- Otra información complementaria que les solicite la Secretaría, en la forma y plazos que ésta determine

En caso de que la Secretaría no reciba la información o la que reciba no cumpla con la forma y plazos establecidos por ésta, la podrá solicitar directamente a las Entidades coordinadas.

Cabe precisar, que de acuerdo a lo previsto en el artículo 138, las Unidades que participen en la realización de Vertientes de Gasto prioritarias reportarán trimestralmente a la Secretaría dentro de los primeros quince días del mes siguiente, las realizaciones financieras y de metas a nivel de programa y actividad institucional que tengan a su cargo, conforme a los requerimientos que para el efecto establezca la Secretaría.

### IV.3. Propuestas para reformar la Ley

Para fortalecer el análisis jurídico realizado en esta investigación, se proponen las siguientes modificaciones a la Ley:

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA	JUSTIFICACIÓN
<p><b>ARTÍCULO 2.-</b> Para efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>.....</p> <p><b>Presupuesto Autorizado:</b> Asignaciones presupuestarias anuales comprendidas en el Decreto autorizadas por la Asamblea;</p> <p><b>Presupuesto Comprometido:</b> Provisiones de recursos que las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades constituyen con cargo a su presupuesto, para atender los compromisos derivados de cualquier acto y/o instrumento jurídico, tales como las reglas de operación de los programas, otorgamiento de subsidios, aportaciones a fideicomisos u otro concepto que signifique una obligación, compromiso o potestad de realizar una erogación;</p> <p><b>Presupuesto Devengado:</b> Reconocimiento de las obligaciones de pago por parte de las Unidades Responsables del Gasto a favor de terceros que se deriven por los compromisos o requisitos cumplidos por éstos conforme a las disposiciones aplicables, por mandato de tratados, leyes o decretos y por resoluciones y sentencias definitivas;</p> <p><b>Presupuesto Ejercido:</b> Importe de las erogaciones respaldadas por los documentos comprobatorios una vez autorizadas para su pago con cargo al presupuesto autorizado o modificado, determinadas por el acto de recibir el bien o el servicio, independientemente de que éste se haya pagado o no;</p> <p><b>Presupuesto Modificado:</b> Presupuesto que resulta de aplicar las adecuaciones presupuestarias al presupuesto autorizado, de</p>	<p><b>ARTÍCULO 2.-</b>.....</p> <p>.....</p> <p><b>Presupuesto Aprobado:</b> Asignaciones presupuestarias anuales contenidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.</p> <p><b>Presupuesto Comprometido:</b> Es el momento que refleja la aprobación por autoridad competente de un acto administrativo, u otro instrumento jurídico que formaliza una relación jurídica con terceros para la adquisición de bienes y servicios o ejecución de obras. En el caso de las obras a ejecutarse o de bienes y servicios a recibirse durante varios ejercicios, el compromiso será registrado por la parte que se ejecutará o recibirá, durante cada ejercicio.</p> <p><b>Presupuesto Devengado:</b> Es el momento que refleja el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados; así como de las obligaciones que derivan de tratados, leyes, decretos, resoluciones y sentencias definitivas.</p> <p><b>Presupuesto Ejercido:</b> Es el momento que refleja la emisión de una Cuenta por Liquidar Certificada o documento equivalente debidamente aprobado por la autoridad competente.</p> <p><b>Presupuesto Modificado:</b> Es el momento que refleja la asignación presupuestaria que resulta de incorporar el registro de las adecuaciones presupuestarias autorizadas por la Secretaría de Finanzas y que afectan las asignaciones previstas en el presupuesto aprobado.</p>	<p>Como medida para cumplir con lo establecido en la LGCG y por el CONAC, las definiciones de los momentos de los egresos se tendrán que apegar a lo establecido en las Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Egresos emitidas para tal efecto por dicho cuerpo colegiado.</p>

<p>conformidad con lo que establece esta Ley;</p> <p><b>Presupuesto Pagado:</b> Erogaciones realizadas para efectos del cumplimiento efectivo de la obligación;</p> <p><b>Subfunción:</b> Conjunto de actividades relacionadas entre sí en las que se ejercen recursos para el logro del objetivo que les da sentido y dirección, a fin de alcanzar un resultado específico en beneficio de una población objetivo a través de una unidad responsable del gasto;</p> <p>.....</p>	<p><b>Presupuesto Pagado: Es el momento que refleja el registro de la cancelación total o parcial de las obligaciones de pago documentadas mediante cuenta por liquidar certificada o documento equivalente, que se concreta mediante el desembolso de efectivo o cualquier otro medio de pago.</b></p> <p><b>Función: Actividad a la cual se destina los recursos de la unidad responsable del gasto atendiendo a la finalidad a la cual corresponde el gasto.</b></p> <p>.....</p>	<p>En el cuerpo normativo de la Ley no se prevé tal referencia, por lo que se deberá incluir artículos que regulen en lo concerniente, o bien, derogar dicha definición.</p> <p>En virtud de que el CONAC emitió la Clasificación Funcional del Gasto, se tiene que sustituir la alusión de subfunción por función y no tan sólo en el artículo 2, sino en todo el texto normativo de la Ley.</p>
<p><b>ARTÍCULO 25.-</b> La programación y presupuestación anual del gasto público se realizará con apoyo en los Anteproyectos de Presupuesto que elaboren las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades para cada ejercicio fiscal y con base en:</p> <p>I. Las políticas del Programa General y los programas sectoriales establecidos en la Ley de Planeación, y</p> <p>II. Las políticas de gasto público que determine el Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría.</p> <p>El anteproyecto se elaborará por Dependencia, Órgano Desconcentrado, Delegación y Entidad estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas, así como los indicadores necesarios para medir su cumplimiento.</p> <p>El Anteproyecto de Presupuesto de las Entidades incluirá en su flujo de efectivo, la previsión de sus ingresos incluyendo en su caso, el endeudamiento neto, los subsidios, aportaciones y transferencias, la disponibilidad inicial y la disponibilidad final.</p>	<p><b>ARTÍCULO 25.-</b>.....</p> <p>.....</p> <p>II. Las políticas de gasto público que determine el Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría, y</p> <p><b>III. La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa General y los programas sectoriales con base al Sistema de Evaluación del Desempeño, las metas y avances físicos financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el siguiente ejercicio.</b></p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>La propuesta tiene como propósito incluir una fracción referente a la evaluación del desempeño, a efecto de que sirva como previsión en la materia.</p>
<p><b>ARTÍCULO 29.-</b> La Secretaría procurará que los techos presupuestales que se asignen a las Delegaciones cubran los requerimientos mínimos de operación de los servicios públicos que prestan, así como el mantenimiento y conservación de la infraestructura existente.</p> <p>Los recursos adicionales que se otorguen deberán ser orientados preferentemente a la ampliación de infraestructura y acciones de seguridad pública.</p> <p>Los Jefes Delegacionales determinarán su Programa de Inversión con base en las disponibilidades presupuestales del techo comunicado por la Secretaría y atendiendo a las necesidades de equipamiento y ampliación de la infraestructura que requieran.</p> <p>Los programas sociales que implementen las Delegaciones deberán coordinarse con el Sector Central con el fin de unificar padrones de beneficiarios para evitar su duplicidad con el propósito de maximizar el impacto económico y social de los mismos. Para materializar lo anterior, las Delegaciones deberán observar lo dispuesto</p>	<p><b>ARTÍCULO 29.-</b>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>Los programas sociales <b>de desarrollo social</b> que implementen las Delegaciones deberán de <b>someter a su evaluación y verificación del Consejo de Evaluación los padrones de beneficiarios para unificarlos</b> y evitar su duplicidad con el propósito de maximizar el impacto económico y social de los mismos. Para materializar lo anterior, las Delegaciones deberán</p>	<p>Regular la etapa de la evaluación en lo tocante a programas sociales de desarrollo social atribuible al Consejo de Evaluación.</p>



<p>recursos por los conceptos a que se refiere este artículo, deberán crear un padrón único de beneficiarios de los programas sociales cuya ejecución esté a su cargo.</p> <p>Se exceptúa de lo anterior los subsidios, apoyos o ayudas que se otorguen excepcionalmente, a personas físicas o morales siempre que medie autorización previa del titular de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones o Entidades en las que se justifique la procedencia del otorgamiento.</p>	<p>a que se refiere este artículo, deberán crear un padrón único de beneficiarios de <b>los subsidios, apoyos, ayudas que otorgan mediante programas sociales o acciones institucionales de desarrollo social</b> cuya ejecución esté a su cargo.</p> <p>Se exceptúa de lo anterior los subsidios, apoyos o ayudas que se otorguen excepcionalmente, a personas físicas o morales siempre que medie autorización previa del titular de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones o Entidades en las que se justifique la procedencia del otorgamiento.</p>	<p>Sociales Específicos 2010 y en los Lineamientos para la Formulación de Nuevos Programas Sociales que Otorguen Subsidios, Apoyos y Ayudas y para la Modificación de los Existentes.</p> <p>*Segundo se encuentran los subsidios, apoyos y ayudas, que las URG entregan con cargo a su presupuesto con cargo a una actividad institucional, que implican el otorgamiento de recursos por única vez o no recurrentes que no forman parte de un programa social.</p>
<p><b>ARTÍCULO 102.-</b> Con el propósito de elevar el impacto de los recursos, evitar duplicidades en las acciones y en el otorgamiento de beneficios, las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades deberán someter a la aprobación del Comité de Planeación del Desarrollo, previsto en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, la creación y operación de programas de desarrollo social que otorguen subsidios, apoyos y ayudas a la población del Distrito Federal. De igual forma, deberán someter a su aprobación cualquier modificación en el alcance o modalidades de sus programas, cambios en la población objetivo, o cualquier otra acción que implique variaciones en los criterios de selección de beneficiarios, montos o porcentajes de subsidios, apoyos y ayudas.</p> <p>En caso de creación o modificación de los programas sociales de las Delegaciones, a que se refiere el párrafo anterior, el Comité de Planeación del Desarrollo, comunicará a sus titulares, su resolución en un plazo de 10 días hábiles, para que éstos manifiesten lo conducente dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de notificación. En caso, de que durante dicho plazo el titular de la Delegación respectiva no se manifieste, quedará firme la resolución emitida por el Comité de Planeación</p>	<p><b>ARTÍCULO 102.-</b> Con el propósito de elevar el impacto de los recursos, evitar duplicidades en las acciones y en el otorgamiento de beneficios, las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades deberán someter <b>a evaluación y aprobación del Consejo de Evaluación</b>, la creación y operación de programas de desarrollo social que otorguen subsidios, apoyos y ayudas a la población del Distrito Federal. De igual forma, deberán someter a su <b>evaluación y</b> aprobación cualquier modificación en el alcance o modalidades de sus programas sociales, que impliquen cambios <b>en el diseño, operación, resultados e impacto de los mismos, como lo es en la población objetivo, montos o porcentajes de subsidios, apoyos y ayudas o cualquier otra acción que implique variaciones en los criterios de selección de beneficiarios.</b></p> <p><b>Las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades proporcionarán al Consejo de Evaluación, a más tardar el 31 de enero, la relación de programas sociales o acciones que tengan tales propósitos, a fin de que dicho Consejo de Evaluación emita una evaluación sobre el diseño y operación de los propios programas, así como opinión sobre la posible duplicidad de esfuerzos y beneficiarios, y lo haga del conocimiento de las Delegaciones como de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades, a más tardar en el mes de febrero, con el propósito de que subsanen dicha recomendación u observación en un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la notificación.</b></p> <p><b>En caso de la creación o modificación de programas sociales, el Consejo de Evaluación, comunicará a los titulares de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades, sus observaciones y recomendaciones para su reorientación y fortalecimiento del programa social, a efecto de que éstos manifiesten lo conducente dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de notificación.</b></p>	<p>Tiene como propósito, al igual que el artículo anterior, regular en materia ayudas, subsidios y apoyos, así como regresar la atribución al Consejo de Evaluación complementando con procedimiento más preciso que ayuda a su correcto ejercicio.</p>

<p>del Desarrollo.</p> <p>Las Delegaciones proporcionarán al Comité de Planeación del Desarrollo, a más tardar el 31 de enero, la relación de programas o acciones que tengan tales propósitos, a fin de que dicho Comité emita opinión sobre la posible duplicidad de esfuerzos y lo haga del conocimiento de las Delegaciones como de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades, a más tardar en el mes de febrero.</p> <p>Las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades, a través de la Secretaría, deberán comunicar a la Asamblea dentro del informe a que se refiere el artículo 135 de esta Ley, de los avances en la operación de los programas, la población beneficiaria, el monto de los recursos otorgados, la distribución por Delegación y colonia.</p> <p>Las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades deberán elaborar las reglas de operación de sus programas de conformidad con los lineamientos que emita el Consejo de Evaluación, mismos que deberán apegarse a lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y publicarse en el Órgano de difusión local.</p> <p>En el caso de que el Comité de Planeación del Desarrollo no apruebe la creación y operación de programas de desarrollo social las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades, deberán reasignar el gasto conforme a las disposiciones aplicables.</p> <p>La Contraloría en el ámbito de su competencia verificará que el gasto a que se refiere este artículo guarde congruencia con lo dispuesto en esta Ley y en el Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal.</p>	<p><b>Asimismo, si durante los plazos a que se refieren los párrafos anteriores, el titular de la Dependencia, Órgano Desconcentrado, Delegación y Entidad respectiva no se manifieste a la recomendación u observación, el Consejo de Evaluación emitirá una resolución en un plazo de 15 días hábiles, la cual quedará firme.</b></p> <p>En el caso de que el <b>Consejo de Evaluación no apruebe la creación, modificación</b> y operación de programas de desarrollo social las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades, deberán reasignar el gasto conforme a las disposiciones aplicables.</p> <p>Las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades, a través de la Secretaría, deberán comunicar a la Asamblea dentro del informe a que se refiere el artículo 135 de esta Ley, de los avances en la operación de los programas, la población beneficiaria, el monto de los recursos otorgados, la distribución por Delegación y colonia.</p> <p>Las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades deberán elaborar las reglas de operación de sus programas de conformidad con los lineamientos que emita el Consejo de Evaluación, mismos que deberán apegarse a lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y publicarse en el Órgano de difusión local</p> <p>La Contraloría en el ámbito de su competencia verificará que el gasto a que se refiere este artículo guarde congruencia con lo dispuesto en esta Ley y en el Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal.</p>	
	<p><b>ARTÍCULO 117 TER.- Con base en la información que se derive de la evaluación, la Secretaría podrá tomar las siguientes medidas:</b></p> <p><b>I. Modificación a las políticas, disposiciones administrativas y lineamientos en materia de gasto;</b>  <b>II. Adecuaciones Programático-Presupuestales;</b>  <b>III. Determinación de las previsiones que constituyan una de las bases para el proceso de programación-presupuestación del ejercicio siguiente, y</b>  <b>IV. Las demás que señalen los ordenamientos jurídicos aplicables.</b></p> <p><b>La Secretaría informará en la Cuenta Pública las medidas de evaluación a que se refiere este artículo.</b></p>	<p>La propuesta tiene como objetivo prever el soporte normativo al resultado de las evaluaciones que se realicen a los ingresos y gasto público.</p>
<p><b>ARTÍCULO 123.-</b> Las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades, suministrarán a la Secretaría con la periodicidad que ésta lo determine, la información presupuestal, programática, contable y financiera que requiera</p>	<p><b>ARTÍCULO 123.-</b> Las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones, Entidades, suministrarán a la Secretaría con la periodicidad que ésta lo determine, la información presupuestal, programática, contable y financiera que requiera, así como a los <b>Órganos de Gobierno y Autónomos, en apego a su autonomía presupuestaria y de gestión a la que hace referencia el artículo 5 de la presente Ley.</b></p>	<p>La armonización contable incluye a los órganos autónomos y de gobierno.</p>
	<p><b>ARTÍCULO XXX.-</b> El control y la evaluación de los egresos e ingresos, se llevará a cabo mediante los siguientes documentos:</p> <p>I. Cuenta Pública;                  II. Informe Trimestral, y                  III. Cualquier otro informe que permita la transparencia y rendición de cuentas.</p>	<p>Prever mediante que instrumentos se podrá llevar a cabo la evaluación y el control como etapas importantes en el proceso presupuestario.</p>
	<p><b>ARTÍCULO XXX.-</b> El Consejo de Evaluación coordinará las</p>	<p>Regular la etapa</p>

	<p>evaluaciones en materia de desarrollo social en términos de lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y lo dispuesto en esta Ley.</p>	<p>de la evaluación en lo tocante a programas sociales de desarrollo social atribuible al Consejo de Evaluación.</p>
	<p><b>ARTÍCULO XXX.-</b> La Secretaría realizará trimestralmente la evaluación económica de los egresos en función de los calendarios de presupuesto de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades.</p> <p>La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, en apego a disposiciones que emita para tal efecto CONAC, así como a la normatividad federal y local aplicable. .</p> <p>Para tal efecto, las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>I. Efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables;</p> <p>II. Todas las evaluaciones se harán públicas y al menos deberán contener la siguiente información:</p> <p>a) Los datos generales del evaluador externo, destacando al coordinador de la evaluación y a su principal equipo colaborador;</p> <p>b) Los datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación al interior de la dependencia o entidad;</p> <p>c) La forma de contratación del evaluador externo, de acuerdo con las disposiciones aplicables;</p> <p>d) El tipo de evaluación contratada, así como sus principales objetivos;</p> <p>e) La base de datos generada con la información de gabinete y/o de campo para el análisis de la evaluación;</p> <p>f) Los instrumentos de recolección de información: cuestionarios, entrevistas y formatos, entre otros;</p> <p>g) Una nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados, acompañada del diseño por muestreo, especificando los supuestos empleados y las principales características del tamaño y dispersión de la muestra utilizada;</p> <p>h) Un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones del evaluador externo;</p> <p>i) El costo total de la evaluación externa, especificando la fuente de financiamiento;</p> <p>III. Las evaluaciones podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo. Para tal efecto, se establecerán los métodos de evaluación que sean necesarios, los cuales podrán utilizarse de acuerdo a las características de las evaluaciones respectivas;</p> <p>IV. Establecerán programas anuales de evaluaciones;</p> <p>V. Las evaluaciones, en la medida de lo posible, deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Asimismo, en los casos que sea posible, las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores, desagregados por sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres, y</p> <p>VI. Deberán dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivado de las evaluaciones correspondientes.</p>	<p>Implementar un articulado en el que se establezca los parámetros de la evaluación, en cuanto al a los sujetos obligados, proceso y alcance.</p>





## CONCLUSIONES

**PRIMERO.-** La actividad financiera del Estado, no es más que la expresión a través de la cual se refleja el conjunto de actividades que realiza el Estado para la obtención, administración y la erogación de los recursos públicos, para la satisfacción de las necesidades que demanda una sociedad, así como para la realización de sus propios fines, a través del documento denominado “presupuesto”.

**SEGUNDO.-** El Distrito Federal contiene al presupuesto mediante dos documentos, la Ley de Ingresos del Distrito Federal y el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, siendo el primero aquel que prevé el cálculo de los ingresos y el segundo el que contempla la distribución de gasto público.

**TERCERO.-** Mientras a la Ley de Ingresos no se le niega la naturaleza jurídica de ley, al Presupuesto de Egresos se le cuestiona jurídicamente los caracteres de un acto legislativo, no sólo desde el punto de vista formal, sino también desde el punto de vista material.

**CUARTO.-** El Presupuesto de Egresos desde un sentido objetivo, se puede considerar como un acto jurídico legislativo, al estar previsto en nuestra ley máxima y emanado de un órgano legislativo, que le da la naturaliza jurídica de una ley.

Por lo que sería erróneo solo aseverar que se trata de un acto administrativo, de una simple autorización administrativa, puesto que en el nuevo contexto del Presupuesto de Egresos y en la nueva realidad política, no sólo implica la facultad de aprobación del presupuesto por parte de la Asamblea Legislativa, sino que también involucra la facultad

de examinar y discutir su contenido, tal es el caso específico que la Asamblea Legislativa ha implementado Comisiones especializadas para que emitan un análisis, lo que en su caso, da pauta para concluir que se está ante la presencia del proceso legislativo para la creación de una ley.

**QUINTO.-** Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, regula tanto a la Ley de Ingresos del Distrito Federal como al Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto su contenido, alcance y principios rectores, habida cuenta que es el ordenamiento mediante el cual se contemplan las disposiciones legales para normar las acciones en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, emisión de información financiera, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos del Distrito Federal.

**SEXTO.-** Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal incurre en aciertos y desaciertos, profiere el relativo a establecer la autonomía presupuestal y de gestión de los Órganos Autónomos y de Gobierno, en virtud de que su administración, control y evaluación es independiente de la Administración Pública del Distrito Federal y la ejecución y operación de sus actos se ejerce de forma independiente, en virtud de que se rigen por leyes y ordenamientos propios.

**SÉPTIMO.-** Se debe regular que mediante el Sistema informático denominado sistema informático de planeación de recursos gubernamentales, por el cual el Distrito Federal realizará electrónicamente los trámites contables, presupuestarios y financieros de los recursos gubernamentales, para eficientar la obtención de información en el proceso presupuestario, se enuncie que a través del éste se llevará a cabo la armonización contable de las Unidades del Sector Central del Distrito Federal, a la que obliga la Ley General de Contabilidad Gubernamental y el Consejo Nacional de Armonización

Contable.

**OCTAVO.-** No se puede pasar por alto, que los Fideicomisos Público, son aquellos que constituya el Gobierno del Distrito Federal por conducto de la Secretaría en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública, y que los Fideicomisos asimilados a Públicos, serán aquellos que constituyan los Órganos Autónomos y de Gobierno, así como los que por cualquier calidad e independientemente de su denominación intervengan en las Unidades, que se les asignen recursos del Presupuesto de Egresos.

**NOVENO.-** La nueva figura de Fideicomisos asimilados a Públicos que prevé la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, queda muy corta en su regulación, ya que no se señala lo relativo a su objetivo, constitución, modificación y extinción, lo que produce una grave laguna jurídica que puede inducir a una mala aplicación y a un uso erróneo, que ya de por si nos enfrentamos al denominado “secreto fiduciario”. Por lo que, se deberá diseñar un marco regulatorio más específico que sirva como herramienta para evitar la opacidad en la rendición de las cuentas públicas de los recursos fideicomitados.

**DÉCIMO.-** La Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, omite definir los conceptos de subsidio, donativo, apoyo y ayuda, lo que genera una fuerte laguna jurídica, que trae como consecuencia que, en la práctica de las Unidades Responsables del Gasto se incurra en errores graves en la aplicación y criterios para su clasificación en la operación de su ejercicio del gasto, en virtud de que son utilizados de forma indistinta, confundiendo y obscureciendo el objeto y alcance de cada subsidio, donativo, apoyo y ayuda que otorgan a favor de la población.

Por lo que es necesario determinar la conceptualización de subsidio, donativo, apoyo y ayuda, así como del mismo modo, identificar los dos mecanismos a través de los cuales se pueden otorgar, si es por Programas Sociales o de forma excepcional.

**UNDÉCIMO.-** Se debe regresar la atribución de aprobación de los Programas Sociales al Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, a fin de que se emitan evaluaciones en materia de desarrollo social en términos de lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, que mitiguen el desvío de recursos, la mala aplicación y evitar duplicidades en las acciones y padrones de beneficiarios.

**DUODÉCIMO.-** Por último, cabría puntualizar que no existe una adecuada regulación en el tema de la evaluación de los egresos, ni en el llamado Sistema de Evaluación del Desempeño principal componente del Presupuesto Basado en Resultados, puesto que a éste Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal solo lo define, dejando de lado regular en cuanto a sus componentes, proceso y las instancias obligadas a su ejecución. Por lo que se deberá estipular claramente disposiciones que propicien una verdadera evaluación del presupuesto, en el entendido que se logrará un esquema más eficaz para la toma de decisiones presupuestarias y el quehacer de la administración pública.

## BIBLIOGRAFÍA

- AYALA ESPINO, José, Economía del Sector Público Mexicano, Facultad de Economía UNAM, México, 2001.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo, Derecho fiscal constitucional, 5ª ed., Editorial Oxford University Press, México, 2010.
- CARRETERO PÉREZ, Adolfo, Derecho Financiero, Editorial Santillana, España, 1968.
- CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso, Curso de Política de Finanzas Públicas de México, Editorial Porrúa, México, 1977.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, 25ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
- DÍAZ INFANTE, Fernando Hegewisch, Derecho Financiero Mexicano, 2ª ed., Editorial Porrúa, México, 1999.
- FAYA VIESCA, Jacinto, Finanzas Públicas, 6ª ed., Editorial Porrúa, México, 2003.
- FERNANDEZ RUIZ, Jorge, Servicios públicos municipales, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-INAP, México, 2002.
- FLORES ZAVALA, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, 33ª ed., Editorial Porrúa, México, 2001.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 44ª ed., Editorial Porrúa, México, 1986.
- GIULIANI FONROUGE, Carlos M., Derecho Financiero, Vol. I. 4ª ed., Ediciones Depalma, Argentina, 1987.

- JARACH, Dino, Finanzas Públicas y Derecho Tributario, 2ª ed., Editorial Cangallo, Argentina, 1996.
- MABARAK CERECEDO, Doricela, Derecho Financiero Público, 3ª ed., Editorial Mc-Graw Hill, México, 2007.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano, 5ª ed., UASLP, México, 1979.
- MARTÍN, José María, Introducción a las Finanzas Publicas, 2ª ed., Ediciones Depalma, Argentina, 1987.
- MATEUS, María Milagros, Relaciones de los institutos autónomos con la administración central, Cuestiones Políticas, Venezuela, núm. 14, 1995.
- SAINZ DE BUJANDA, Fernando, Lecciones de Derecho financiero, 10ª ed., Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, España, 1993.
- SAINZ DE BUJANDA, Fernando, Sistema de Derecho Financiero, Vol. I “Actividad Financiera, Ciencia Financiera y Derecho Financiero”, 10ª ed., Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, España, 1993.
- SANCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2003.
- VALDÉS COSTA, Ramón, El Derecho tributario como rama jurídica autónoma y sus relaciones con la Teoría General del Derecho y las demás ramas jurídicas, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1985.
- VILLEGAS, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, 8ª ed., Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Argentina, 2002.

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917. Reforma del 29 de julio de 2010, Diario Oficial de la Federación.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación del 26 de julio de 1994. Reforma del 28 de abril de 2008, Diario Oficial de la Federación.
- Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2010. Gaceta Oficial del Distrito Federal 30 de diciembre de 2009.
- Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal 31 de diciembre de 2009. Reforma del 19 de octubre de 2010, Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental. Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 2008, (deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría).
- Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal 27 de enero de 2000. Reforma del 14 de enero de 2008, Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal 23 de mayo de 2000.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1998. Reforma del 01 de julio de 2009, Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 8 de febrero de 1999.

- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 19 de diciembre de 2002.
- Código Fiscal del Distrito Federal.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal 29 de diciembre de 2009. (abroga el Código Financiero del Distrito Federal, publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 1994).
- Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 08 de marzo de 2010.
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 28 de diciembre de 2000. Reforma del 23 de noviembre de 2010, Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2012. Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2009. Reforma del 16 de marzo de 2010, Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto del Gasto. Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de enero de 2010. Reforma del 31 de diciembre de 2010, Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Tipo de Gasto. Gaceta Oficial del Distrito Federal el 01 de julio de 2010.
- Acuerdo por el que se emite el Clasificación Funcional del Gasto. Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2010.
- Acuerdo por el que se emite la Clasificación Administrativa. Gaceta

Oficial del Distrito Federal el 22 de julio de 2011.

- Acuerdo por el que se emite el marco metodológico sobre la forma y términos en que deberá orientarse el desarrollo del análisis de los componentes de las finanzas públicas con relación a los objetivos y prioridades que, en la materia, establezca la planeación del desarrollo, para su integración a la Cuenta Pública. Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2010.
- Manual de programación – presupuestación para la formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2012.

## HEMEROGRAFÍA

- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo, Manual sobre la Clasificación Administrativa del presupuesto Federal en México. Programa de Presupuesto y Gasto Público. Centro de Investigaciones y Docencia Económica, A.C., Págs. 1-61.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo, Manual sobre la Clasificación Económica del Gasto Público. Centro de Investigaciones y Docencia Económica, A.C., Págs. 1-65.
- Sistema de Evaluación del Desempeño. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Págs. 1-105.