



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

Necesidad de una regulación efectiva para el ejercicio y control presupuestal con cargo al capítulo 4000 del Clasificador por objeto del gasto de la Ciudad de México.

T E S I S

**Que para obtener el título de
Licenciada en Derecho**

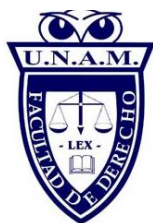
P R E S E N T A

Alejandra Ramírez Oliva

ASESOR DE TESIS

Mtro. Filiberto Otero Salas

Ciudad Universitaria, Cd. Mx. 2016





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

TESIS: **NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN EFECTIVA PARA EL EJERCICIO Y CONTROL PRESUPUESTAL CON CARGO AL CAPÍTULO 4000 DEL CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

ASESOR: **MTRO. FILIBERTO OTERO SALAS**

ALUMNA: **ALEJANDRA RAMÍREZ OLIVA**



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
TURNO MATUTINO


DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM
PRESENTE

Me permito informar que la tesis para optar por el título de Licenciada en Derecho, elaborada en este Seminario por la pasante en Derecho **Alejandra Ramírez Oliva** con número de cuenta **097243180** bajo la dirección del **Mtro. Filiberto Otero Salas**, denominada **"Necesidad de una Regulación Efectiva para el Ejercicio y Control Presupuestal con Cargo al Capítulo 4000 del Clasificador por Objeto del Gasto de la Ciudad de México"**, satisface los requisitos establecidos por el Reglamento General de Exámenes Profesionales y de Grado de la UNAM, por lo que otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis 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.

Sin otro particular, le envío un cordial y respetuoso saludo.

"Por mi Raza Hablará el Espíritu"
Ciudad Universitaria, Cd. Mx., a 5 de agosto de 2016


Dra. María Guadalupe Fernández Ruiz
Directora del Seminario



AGRADECIMIENTOS

Gracias a Dios, por todo.

Agradezco infinitamente a la Universidad Nacional Autónoma de México por recibirme; por replantear una y otra vez mi vida; por renombrar mis conceptos; por definir mi criterio; por amasar mis sueños; por guiar mis pasos y mis expectativas a través de todas y todos los profesores que, comprometidos con su encomienda, tuve la fortuna de conocer; por sus alumnos; por su diversidad de ideas; por sus murales, sus museos, sus fuentes, sus prados, sus veredas, sus bibliotecas con olor a tiempo. Sobre todo, gracias por permitirme ser parte de su historia.

Agradezco a mi Madre, Teresita de Jesús Oliva Bover, por todo su amor, su dedicación, su paciencia y su tiempo; por enseñarme a imaginar, a reír, a disfrutar, a conocer, a querer el mundo, a discernir, a respetar y a agradecer; por acompañarme siempre; por iluminar mi camino; por ser.

Agradezco a mi Padre, Juan Ramírez Trigos, por colorear mis días; por alimentar mi curiosidad; por enseñarme el asombro; por enseñarme a contar mi vida; por enseñarme a recordarla; por enseñarme que todos los días son una gran aventura, pero sobre todo por enseñarme a vivir a mi manera.

Agradezco a mis hermanos, Daniel Tonatiuh y Mario Ramírez Oliva, por todas las aventuras vividas; por las risas, las bromas, las peleas, las reconciliaciones, el ska, el cine, las pláticas, el tiempo; por descubrir el mundo juntos; por su amor incondicional; por existir.

Agradezco a mi esposo, Luis David Reyes Fuentes, por amarme; por querer conocerme; por querer lo que hago; por complementarme; por las largas pláticas; por las coincidencias y las diferencias; por la crítica siempre atinada y necesaria; por recordarme todos los días quién soy y qué no quiero ser; por esperar.

Agradezco a toda mi familia por ser parte de mi historia: mis abuelitos, mis tíos, mis primos, mis sobrinos, mis ahijados, mi suegra, mis cuñados, mis plantas, mis mascotas. Gracias por tener un espacio siempre para mí; por formar parte de mi personalidad; por ser ancla y destino diario; porque a través de su historia sé que quiero y puedo ser mejor todos los días.

Agradezco a todos mis amigos por caminar, reír y soñar juntos; por estar siempre; por su apoyo; por creer en mí; por su confianza; por su cariño; por sus palabras; por su paciencia; por su tiempo.

Gracias al pueblo de México, por permitirme la dicha de ser universitaria y ser parte de éste trabajo que cierra un ciclo más en mi vida.

A mi Maestro:

Lic. Pedro Noguérón Consuegra (Q.E.P.D.)

“Nom omne quod licet honestum est”

NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN EFECTIVA PARA EL EJERCICIO Y CONTROL PRESUPUESTAL CON CARGO AL CAPÍTULO 4000 DEL CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN I

**CAPÍTULO I
LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU GOBIERNO**

I. Antecedentes de la Ciudad de México 1

II. Personalidad jurídica de la Ciudad de México 6

III. Actual marco jurídico 11

 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 12

 2. Estatuto de Gobierno de la Ciudad de México 13

 3. Ley Orgánica de la Administración Pública 15

 4. Reglamento Interior de la Administración Pública para la Ciudad de México 17

IV. Función administrativa, función legislativa y función jurisdiccional de la Ciudad de México 18

V. Administración Pública en la Ciudad de México 22

 1. División de poderes en la Ciudad de México 22

 2. La organización administrativa en la Ciudad de México 28

 A. Centralización administrativa en la Ciudad de México 29

 B. Desconcentración administrativa en la Ciudad de México 32

 C. Descentralización administrativa en la Ciudad de México 33

 D. Las Delegaciones Políticas de la Ciudad de México 34

CAPÍTULO II

LA INTEGRACIÓN DEL PRESUPUESTO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

I. Gasto público	36
1. La actividad financiera	36
2. Órganos encargados de la actividad financiera pública	38
A. Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México	41
B. Tesorería de la Ciudad de México	42
a) Subsecretaría de Egresos de la Ciudad de México.....	44
II. Ingresos Públicos	45
1. Clasificación de los ingresos	46
2. Ley de Ingresos de la Ciudad de México.....	47
III. Egresos Públicos	51
1. Presupuesto de egresos	52
A. Naturaleza jurídica	54
B. Tipos de presupuesto: Tradicional, por programas y funcional	55
a) Preparación, elaboración y aprobación del presupuesto.....	57
2. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México	58
3. Control administrativo y legislativo del presupuesto público	60
a) Contraloría General de la Ciudad de México.....	61
b) Auditoría Superior de la Ciudad de México.....	63

CAPITULO III

CAPÍTULO 4000 “TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS” EN LA CIUDAD DE MÉXICO

I. La clasificación del presupuesto	65
II. Clasificador por objeto del en la Ciudad de México.....	69
1. Aspectos generales	72
2. Objetivos.....	75
3. Estructura	76
A. Organización por Capítulos.....	77
III. Integración del Capítulo 4000 “ Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas”	80
1. Transferencias, Subsidios, Programas y Ayudas Sociales. Conceptos .	82
2. Análisis de los conceptos 4300 “Subsidios y Subvenciones” y 4400 “Ayudas Sociales”	85

IV. Ejercicio presupuestal de los conceptos 4300 y 4400	89
1. Regulación de procedimientos para ejercer el presupuesto asignado al Capítulo 4000 del Clasificador por Objeto del Gasto para la Ciudad de México	89

**CAPITULO IV
CONSIDERACIONES AL MARCO JURÍDICO DE REGULACIÓN DEL
EJERCICIO PRESUPUESTAL PARA EL OTORGAMIENTO DE PROGRAMAS Y
AYUDAS SOCIALES**

I. Normatividad local aplicable para la regulación del ejercicio presupuestal con cargo al capítulo 4000 “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas”	102
1. Ley y Reglamento de Desarrollo Social para la Ciudad de México	103
2. Ley del presupuesto y gasto eficiente para la Ciudad de México	107
3. Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México	113
4. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Ciudad de México	115
II. Normatividad federal aplicable para la regulación del ejercicio presupuestal con cargo al capítulo 4000 “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas”	115
1. Ley General de Desarrollo Social	116
2. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	117
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental	118
4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	120
5. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Proyecto	123
III. Diferencias detectadas entre el marco jurídico local y federal para la regulación del ejercicio presupuestal con cargo al capítulo 4000 “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas”	123
1. Propuesta	126
CONCLUSIONES	128
FUENTES CONSULTADAS	134

INTRODUCCIÓN

Cada uno de los procedimientos que se llevan a cabo diariamente en la Administración Pública, determina las necesidades y las prioridades de las diferentes áreas que la integran. Su actividad dinámica, hace que se atienda en distintas vertientes el desarrollo de dichos procedimientos, descuidando, en algunos casos, etapas constitutivas de determinado procedimiento.

El ámbito presupuestal destaca de manera considerable, pues a partir de este, es que se planea y presupuesta el desarrollo de cada uno de los programas implementados al servicio de la misma administración, o bien, al servicio de una sociedad que demanda a diario distintos servicios emanados de ella, así como su debida conclusión.

El factor social del Estado, resulta primordial como parte de sus actividades de promoción, fomento y colaboración en el impulso de actividades que contribuyan a la construcción de una sociedad con mejor calidad de vida y de crecimiento continuo. Es por lo anterior que constantemente surgen programas que brindan oportunidades de interacción de diversos sectores de la sociedad con la Administración Pública, enfatizando la necesidad de facilitar el acceso a recursos económicos aportados por el Estado.

Presupuestalmente, lo descrito en párrafos anteriores, se traduce en uno de los destinos de la actividad financiera del Estado, misma que se regula de acuerdo a la normatividad administrativa y financiera aplicable al gobierno que se trate.

En el presente trabajo se busca plantear la necesidad de una regulación efectiva interna, en la Ciudad de México, aplicable al ejercicio presupuestal con cargo al capítulo 4000 del Clasificador por Objeto del Gasto para la Ciudad de México, es decir, en materia de otorgamiento de Ayudas Sociales y Subsidios, erogados por la Administración Pública, para el cumplimiento y consecución exitoso de cada uno de sus Programas Sociales implementados para la atención de las diversas demandas ciudadanas.

Lo anterior obedece a que derivado de la multiplicidad de criterios para aplicar el presupuesto con cargo al capítulo 4000, se tiene como resultado, una

amplia de gama de mecanismos de comprobación que implementan cada una de las áreas integrantes de la Administración Pública, siendo indistintamente excesivos, o bien, insuficientes para acreditar el uso y destino de dicho presupuesto, dando como consecuencia un ejercicio presupuestal incorrecto, observado y sancionado por los Órganos de Control que vigilan el uso, manejo y destino del presupuesto en la Ciudad de México.

La necesidad de un marco regulatorio en la materia que se plantea, deberá ser de aplicación general para la Ciudad de México, en virtud de que la mayoría de las áreas integrantes de esta Administración Pública, manejan presupuesto etiquetado con cargo al Capítulo 4000 del Clasificador de Objeto por el Gasto. Incluso, la Secretaría de Finanzas, a través de la Subsecretaría de Egresos, no ha regulado de manera homogénea el procedimiento de comprobación con cargo al capítulo 4000, pues es el caso que mientras la Secretaría de Finanzas acepta o rechaza el acompañamiento de determinada documentación que acredita el pago, es la Contraloría General quien emite criterios diferentes para ello, en atención a su facultad discrecional, sancionando procedimientos de comprobación presupuestal, mismos que en la mayoría de los casos ya fue comprometido y ejercido por el área que corresponda, contando incluso con la firma electrónica de la Subsecretaría de Egresos, la cual autoriza el depósito de determinada cantidad a nombre de la persona física o moral respectiva.

En atención a la problemática manifestada, la integración del presente trabajo se expone de la siguiente manera.

En el Capítulo Primero, titulado “La Ciudad de México y su gobierno”, se presentan elementos descriptivos y constitutivos de la Ciudad de México, tales como su marco jurídico de regulación; la personalidad jurídica con que se ostenta; su organización administrativa y funcional, así como de los 16 Órganos Político Administrativos, en los que se encuentra dividido la Ciudad de México, los cuales dependen, de igual manera, de la asignación presupuestal que hace la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. Finalizando con una breve descripción de la función legislativa y jurisdiccional de la Ciudad de México.

Por lo que hace al Capítulo Segundo, titulado “La integración del presupuesto en la Ciudad de México”, se destacan conceptos como gasto público y actividad financiera, para determinar con ello, cuáles son las vías por las cuales la Ciudad de México obtiene y ejerce el presupuesto que en su oportunidad le es asignado. De esta forma, resulta imposible dejar de lado la doble jerarquía regulatoria de la Ciudad de México, pues al no contar con autonomía estatal, por una parte obedece a una asignación presupuestal original, que procede el Presupuesto Federal, autorizado por la Cámara de Diputados; y por otro a la aprobación del endeudamiento público y distribución local del presupuesto que realiza la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, razón por la cual, al cierre de cada ejercicio fiscal, el titular del ejecutivo local, tiene la obligación de rendir informe sobre el ejercicio del presupuesto asignado.

En el mismo capítulo se presenta de manera específica el marco jurídico que regula el presupuesto local, integrado básicamente por la Ley de Ingresos de la Ciudad de México y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.

Siguiendo con la integración de capítulos del presente trabajo, en el Capítulo Tercero, titulado Capítulo 4000 “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas” en la Ciudad de México; se analiza la integración y organización del Clasificador por Objeto del Gasto para la Ciudad de México, instrumento jurídico que sirve de base para ejercer de manera adecuada el presupuesto asignado a determinada área, pues como su nombre lo indica, clasifica cada uno de los objetos y fines de consecución de la Administración Pública, así como su partida presupuestal correspondiente.

Dicha exposición se realiza con el objeto de describir el marco jurídico específico, en materia de recursos públicos, que contempla cuáles son los cargos presupuestales que se pueden erogar con cargo al capítulo 4000 de dicho instrumento. Especificando al final, los conceptos 4300 y 4400, dentro de los cuales se encuentran considerados los gastos en materia de Ayudas y Programas sociales en la Ciudad de México.

En el capítulo Cuarto, denominado “Consideraciones al marco jurídico de regulación del ejercicio presupuestal para el otorgamiento de Programas y Ayudas Sociales”, en donde se estudian los mecanismos de regulación que rigen la operación y ejercicio del presupuesto público, en materia de Ayudas y Programas Sociales, federales y locales, se tiene por objeto establecer cuáles son las deficiencias o lagunas jurídicas que existen respecto de la regulación del ejercicio presupuestal en esta materia, así como de los diferentes procedimientos que les corresponde para la aplicación y comprobación con que cuenta la Administración Pública de la Ciudad de México.

Y derivado de lo anterior, se pretende robustecer la argumentación jurídica de manera homogénea en cuanto a los mecanismos que se diseñen para el tema que nos atañe, considerando los ámbitos que se ven involucrados en su ejercicio, tales como el marco jurídico; los procedimientos de elaboración, los procedimientos de ejercicio y comprobación del presupuesto destinado para el cumplimiento de los objetivos y las metas de Programas sociales y políticas públicas, o bien, del otorgamiento de ayudas directas, transferencias y/o subsidios.

La presente propuesta busca transitar de manuales, criterios y opiniones administrativas a preceptos jurídicos uniformes, respecto de un tema que requiere seriedad inminente por tratarse de recursos públicos de prioritaria necesidad.

Con la pretensión de que el presente trabajo contribuya a la mejora de los procedimientos internos de la Administración Pública, es que se titula *“NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN EFECTIVA PARA EL EJERCICIO Y CONTROL PRESUPUESTAL CON CARGO AL CAPÍTULO 4000 DEL CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO”*.

CAPÍTULO I

LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU GOBIERNO

I. ANTECEDENTES DE LA CIUDAD DE MÉXICO

De conformidad con el título del presente Capítulo, iniciaré por presentar una definición general del entonces Distrito Federal, precisando que “los Estados que, como nuestro país, tienen una organización política de carácter federal, establecen en su estructura una entidad cuyo fin es ser sede de los poderes de la Unión, y recibe el nombre de Distrito Federal”.¹ En complemento al concepto anterior, cabe señalar una de las características principales que caracterizan la operación del distrito federal, la cual consiste en que “el Congreso de la federación legisla para el distrito y su gobierno, generalmente recae en la persona del jefe de gobierno federal, quien delega la facultad en alguna persona designada por él mismo o bien lo ejerce de manera directa; por tanto, los ciudadanos residentes en el territorio que comprende el distrito no eligen a su gobernantes locales”.²

Jurídicamente, el distrito federal es un territorio destinado para el asiento de los poderes federales, dichos poderes tienen jurisdicción sobre el mismo, razón por la cual Sólo cuentan con órganos de gobierno federales, quienes tienen la doble función de ser órganos para toda la Federación y, al mismo tiempo, son órganos locales para el gobierno del distrito federal. El marco jurídico de aplicación que lo rige es de carácter federal y, en consecuencia, carece de autonomía constitucional.

Para conformar estructuralmente su administración política y administrativa, el distrito federal se puede conformar en municipios, o bien, contar con una administración central competente para la totalidad del territorio distrital.

Fue en Estados Unidos de Norteamérica, en dónde en el Constituyente de 1787, mediante el cual se diseñó la organización federal, creó la institución del distrito federal, con el establecimiento del Distrito de Columbia, en el que se

¹ Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo – Primer Curso*, Editorial Limusa, México, 2008, p. 162

² Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo 1er y 2º cursos*, Editorial Oxford, México, 2000, p. 195

asienta actualmente la ciudad de Washington, dicha figura que en su momento “sirvió de paradigma ha sufrido diversas transformaciones desde 1802 hasta 1995 que lo alejan de la categoría de un Distrito Federal”³.

A través de la Constitución de 1824, nuestro país adoptó el sistema federal creado por el pueblo estadounidense y recogió también la institución del distrito federal.

Actualmente, “el Distrito Federal alberga no sólo a las oficinas de los poderes federales, sino que tiene un territorio de mayor extensión, que siguiendo su tradición histórica, lo convierte en el principal centro cultural, político y financiero de la Nación”⁴. La Ciudad de México desde antes de la llegada de los españoles, ha sido permanentemente el centro histórico de la actividad nacional en todos sus terrenos: el político, el económico y el cultural, a continuación aportaré más elementos que contribuyen a sus antecedentes históricos.

Fue durante la administración del Presidente Guadalupe Victoria, que se publicó el Decreto de fecha 20 de Noviembre de 1824, el cual, con fundamento en las facultades que la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución había otorgado al Congreso de la Unión, se encontraba la de elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado.

Derivado de dicho decreto, se designó el territorio que ocupaba la Ciudad de México, señalando en principio que tenía asignada “una superficie comprendida en un círculo de dos leguas (aproximadamente 9kms.) de radio, con centro en la Plaza Mayor”⁵, dicho territorio se señaló con el objeto de que los poderes de la Unión gozaran de sede propia, en un marco de autonomía y de unidad que excluyera por principio la existencia de poderes autónomos y diversos.

En el marco de dicha publicación la Ciudad de México, quedó organizada de conformidad con las siguientes bases:

³ Oropeza González Manuel, *Una Constitución para el Distrito Federal en Constitución del Distrito Federal I, et. al.* Editorial Porrúa, Primera edición, México, 2007, p 127

⁴ Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Ob. Cit.* p. 162

⁵ Lira González Andrés, *La creación del Distrito Federal. La República federal mexicana. Gestación y nacimiento*, Vol. VII, México, Departamento del Distrito Federal, 1974, p. 44

- a) “Ocupará un territorio circular de dos leguas de radio, medidas a partir de la plaza mayor (Zócalo) de la Ciudad de México.
- b) El gobierno general y el del Estado de México, nombrarán cada uno un perito, para fijar los límites de este nuevo territorio.
- c) El gobierno político y económico del Distrito quedará bajo la jurisdicción exclusiva del gobierno general.
- d) El gobierno municipal de los pueblos comprendidos dentro del Distrito Federal seguirá a cargo de ayuntamientos de elección popular.”⁶

Fue el 20 de febrero de 1837, fecha en la que el Distrito Federal se incorporó al departamento de México, actuando así de manera centralizada, posteriormente es en el contenido de la constitución de 1857, a través de la cual se restauró el federalismo del Distrito Federal, estableciendo un gobierno basado en ayuntamientos.

Es importante destacar que la función judicial desempeñada en el Distrito Federal, desde el 23 de noviembre de 1855 desde sus inicios comenzó a realizarse por un órgano eminentemente local, pues a partir de la expedición de la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánicas de la Nación, del Distrito Federal y Territorios se creó el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, institución que se encargaría, desde entonces, de impartir justicia en el fuero común de la Ciudad de México, dando inicio así al establecimiento de un Poder Judicial local del Distrito Federal.

Fue en el año de 1857, cuando el Congreso General adquirió la facultad de legislar en materia de organización política y administrativa del Distrito Federal, teniendo en consideración que la existencia de ayuntamientos, establecía de facto que dichos espacios contaban con una esfera de competencia limitada para la atención de las necesidades de la población que en ellos habitaba, razón por la cual durante la administración del entonces presidente, Porfirio Díaz, el 27 de marzo de 1903 se publicó la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, mediante la cual se dividió a la entidad en 13 municipalidades, es decir, la figura del municipio permanecería pero, con carencia de sentido, pues la 13 municipalidades dependerían del Ejecutivo Federal. Cabe señalar que en ese

⁶ Osornio Corres, Francisco Javier, *Aspectos Jurídicos del Distrito Federal*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/62/art/art6.pdf>, p. 777.

periodo el jefe del ejecutivo federal ejercía el poder sobre el Distrito Federal por medio de la secretaría de gobernación, de la que dependía el gobernador de la capital.

La constitución de 1917 reservó como facultad del Congreso de la Unión la función legislativa para el Distrito y territorios federales, y para el presidente de la república la función ejecutiva, misma que ejercería a través de un gobernador que nombraría y removería libremente, con la particularidad de que el gobernador del Distrito Federal acordaría lo referente y conducente a la entidad, con el titular del Ejecutivo Federal. En ese mismo año, el 13 de abril, Carranza promulgó la Ley de Organización Política del Distrito Federal y de los Territorios, propuesta que generó el primer debate en el marco del derecho de elegir a las autoridades municipales en el Distrito Federal. Como parte de los argumentos a favor del régimen municipal, se planteó que “el hecho de que en la Ciudad residieran tanto los poderes federales como el gobierno del propio Distrito Federal no era una razón para negar el derecho de los ciudadanos del mismo para elegir sus autoridades municipales”⁷.

Como parte de los resultados obtenidos por el debate celebrado para la publicación de la Ley en comento, se otorgó al gobernador del Distrito Federal gran parte de las facultades administrativas y limitó a los municipios.

Posteriormente en abril de 1928, el general Álvaro Obregón, remitió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional, mediante la cual se dejaba manifiesto que “el municipio libre el Distrito Federal lo era solo en teoría, porque de hecho se encontraba supeditado al Congreso y al gobernador, y que por ello siempre había sido imposible la organización del Distrito bajo el gobierno municipal autónomo; también manifestó su convicción de que era perjudicial la coexistencia del gobierno de la entidad y de los ayuntamientos...”⁸, razón por la cual propuso la desaparición del Distrito Federal y Territorios Federales, y el gobierno del mismo sería ejercido por el presidente de la República, por conducto del órgano determinado por la Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales.

⁷ Vázquez Alfaro, José Luis, *Distrito Federal. Historia de las Instituciones Jurídicas de los Estados de la República Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010, p. 25.

⁸ *Ibidem*, p. 29.

Desde el año 1928 y hasta 1977 no se registraron reformas constitucionales referentes al régimen de gobierno del Distrito Federal, sin embargo se llevaron a cabo cambios legislativos en materia del ámbito administrativo del Distrito Federal.

Es hasta la reforma de 1977, cuando se marca el inicio de la conformación del sistema político – electoral, con la introducción de la figura jurídica del referéndum y la creación de la iniciativa popular. Igualmente, se llevó a cabo la publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de Diciembre de 1978, de una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal.

Posteriormente en 1987, se reformaron los artículos constitucionales 73, fracción VI, 89, 110, 111 y 127, mismos que aportaron las bases constitucionales para ahondar en la descentralización y desconcentración de facultades en la administración pública local. Paralelamente se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como un órgano de representación ciudadana, “con miembros de elección directa, dotándola de facultades legislativas limitadas de carácter material, a través de los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; supervisión de la Administración Pública del Distrito Federal; promoción y gestión; y de participación ciudadana”⁹.

Finalmente, en abril de 1992, se dieron inicio los trabajos tendientes a promover la Reforma Política del Distrito Federal.

A partir del 25 de noviembre de 1993, entraron en vigor diversos cambios considerados dentro del proyecto de reforma constitucional, presentada por el titular del Ejecutivo Federal, teniendo como consecuencia el inicio de una autonomía al poder público de la capital del país. Al respecto, destacan los siguientes:

- a) Establecimiento de un gobierno propio que actuará con la intervención de los poderes federales, pero que lo podrán ejercer por sí y a través de los órganos locales (Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y el Tribunal Superior de Justicia);
- b) Contará con un Estatuto de Gobierno que expedirá el Congreso de la Unión.

⁹ Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Ob.cit.*, p. 163.

- c) La Asamblea Legislativa podrá aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y para revisar la Cuenta Pública del Distrito Federal, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa.
- d) La función judicial esta a cargo del Tribunal Superior de Justicia.

El 26 de julio de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sentando con ello las bases constitucionales para el reparto de competencias entre poderes federales y órganos locales, así como para la organización de estos. El 31 de diciembre de ese mismo año, derivado de una reforma promovida al artículo 122 constitucional se crea el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal como órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales.

Finalmente, con la reforma política de 1996, el marco jurídico del Distrito Federal sufre una transformación importante, el artículo 122 Constitucional determina las facultades que serán competencia de los órganos federales y locales, aplicables a la regulación del Distrito Federal, así como el reconocimiento de los derechos político electorales de los habitantes del Distrito Federal, para elegir por votación universal, libre, directa y secreta al Jefe de Gobierno (desde 1997), a los jefes delegacionales (desde 2000), así como de los consejeros delegacionales y los representantes de las áreas vecinales.

II. PERSONALIDAD JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL

Para dar inicio al presente subtema, comenzaré por presentar la definición de personalidad jurídica, es la “idoneidad para ser sujeto de derechos y obligaciones”¹⁰.

¹⁰ De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Editorial Porrúa, Trigésima Segunda edición, 2003, p. 405.

Ahora bien, es importante señalar el concepto de personalidad jurídica del Estado, con ello, se podrá establecer las bases para contar con las condiciones de presentar la definición de la personalidad jurídica del Distrito Federal.

Al ser el Estado un ente social, inmediatamente le corresponde una realidad jurídica, la cual consiste en ser sujeto de derechos y cumplir obligaciones.

De acuerdo con el concepto que establece Miguel Acosta Romero, la “personalidad jurídica surge en el momento en que el Estado es soberano e independiente.

Que esa personalidad jurídica es de Derecho Público y que está consagrada en la Constitución, al establecer su entidad como Estado soberano, su forma de Estado, determinar su soberanía, sus órganos de gobierno o poderes, su territorio y la competencia de dichos órganos, así como su orden jurídico.

Esa personalidad es de Derecho público y que es una sola y también una sola voluntad, que se expresa a través de los diferentes órganos que el sistema jurídico establece para que se emita la voluntad del Estado, en los diversos niveles de competencia que la propia Constitución ordena y que el Estado, aun aceptando una limitación a su soberanía, interna, cuando se regula por normas de Derecho Civil o algunas otras de Derecho Privado, no deja de ser Estado.”¹¹

Existe actualmente una discusión sobre la personalidad jurídica del Estado, pues los argumentos giran en torno a concebir el Estado como una persona jurídica, que actúa en consecuencia del poder que el pueblo le otorgó y, al mismo tiempo queda sujeto al Derecho creado por él mismo, esta divergencia ha sido motivo de diversas teorías que lo tratan de explicar como un órgano con doble personalidad (órgano político y persona jurídica), o bien, con personalidad única.

Nuestra Constitución Política, en sus artículos 39, 40 y 41, considera al Estado Mexicano como persona jurídica, y el artículo 25 del Código Civil Federal le reconoce personalidad, al hacerlo sujeto de derechos y obligaciones. Derivado de lo anterior, al actuar como persona jurídica colectiva, el Estado Mexicano, y tener derechos y obligaciones, se encuentra regido por el orden jurídico vigente.

¹¹Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, décimo cuarta edición, 1999, p. 111

Aportan al debate los siguientes elementos: el hecho de que los derechos y obligaciones del Estado Mexicano sean generalmente de Derecho Público, cuando actúa en función de órgano político, pero eventualmente al mismo tiempo también adquiera derechos y obligaciones de Derecho Privado en el ámbito patrimonial, ha fortalecido la Teoría de la doble personalidad del Estado, misma que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha adoptado, de conformidad con la siguiente jurisprudencia:

ESTADO, CUÁNDO ES PROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO POR ÉL. El estado, cuerpo político de la Nación, procede manifestarse en sus resoluciones con los particulares, bajo dos fases distintas: como una entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica de derecho civil, porque poseedora de bienes propios que les son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes, con las personas encargadas de la administración de aquellos. Bajo esta segunda fase, esto es, el Estado como persona moral capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, está en aptitud de usar todos aquellos medios que la Ley concede a las personas civiles, para la defensa de los unos y otros, entre ellos, el juicio de amparo; pero como entidad soberana no puede utilizar ninguno de esos medios, sin desconocer su propia soberanía, dando lugar a que se desconozca todo el imperio, toda la autoridad o los atributos propios de un acto soberano; además no es posible conceder a los órganos del Estado el recurso extraordinario de amparo, por actos del mismo Estado, manifestados a través de poderes soberanos, y el juicio de garantía no es más que una queja de un particular, que hace valer contra el abuso de un poder.¹²

Por otra parte encontramos el análisis que se hace del artículo 39 de nuestra Constitución Política, respecto de la soberanía, pues de acuerdo con dicho artículo no puede sostenerse el concepto que plantea una doble personalidad del Estado Mexicano, pues “los poderes públicos creados por la Constitución no son soberanos, ya que sólo el pueblo lo es, y en él radica la única voluntad que puede manifestarse a través de distintos órganos, en los términos que ordena la Constitución.”¹³

¹²Quinta Época, Tomo LXVI, pág. 218, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Semanario Judicial de la Federación 1917 – 1975, Tercera Parte, Segunda Sala, pág. 632.

¹³Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, México, Editorial Porrúa, 1974, p. 10

En conclusión el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez comenta que “el Estado Mexicano, como persona jurídica sometida al derecho, sólo tiene una voluntad y, por tanto, una personalidad jurídica, por lo tanto, lo que se diga en contra no deja de ser una cuestión metajurídica.”¹⁴

Abordar el concepto de personalidad jurídica del Estado Mexicano era necesario para presentar las posturas que existen actualmente sobre la personalidad jurídica del Distrito Federal.

Como ha quedado descrito, la instauración del Distrito Federal como lo concebimos actualmente en México, no fue resultado de procesos inmediatos, y mucho menos sencillos, ha sido producto de diferentes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de dotarlo de cierta autonomía funcional y orgánica en razón de su territorio, su población y la conformación de su gobierno.

El hecho de que una de las reformas constitucionales estableciera la organización del Distrito Federal como un Departamento Administrativo, con características de una dependencia integrante del gobierno federal, hasta el año de 1997, “conllevó la nulificación de la posibilidad de que el órgano de Gobierno del Distrito Federal contara con personalidad jurídica propia.”¹⁵

En razón de que el Distrito Federal subsista, actualmente, como el único territorio en el que su marco jurídico se encuentra supeditado a las leyes federales, a diferencia de los estados que solo tienen por encima de sus leyes la Constitución Federal; y aun cuando persiste la existencia de serias limitantes, particularmente en materia presupuestal, pero que a pesar de ello el Distrito Federal se haya ido conformando de sus propios órganos locales, para el Dr. Miguel Mancera Espinoza “no es dable afirmar que existe una absoluta indefinición en torno a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, pues... el propio artículo 43 constitucional señala que...”¹⁶:

¹⁴ Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Ob.cit.*, p. 50.

¹⁵ Mancera Espinoza, Miguel, *Ensayo sin título en “Constitución Política para el Distrito Federal”*, *Ob.Cit.* p. 68

¹⁶ *Idem.*

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

En complemento a lo anterior, puede establecerse la naturaleza jurídica y política del Distrito Federal, pues conforme al artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General. Su gobierno queda a cargo de los Poderes de la Unión, y de los de carácter local, considerando como tales a la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno y al Tribunal Superior de Justicia, con una distribución de competencias en materia legislativa y judicial delimitada en la propia Constitución Federal.

En complemento a lo anterior, cabe señalar lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 8º:

Artículo 8º.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, Entidad Federativa con **personalidad jurídica y patrimonio propio**, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁷

Con fundamento en el artículo 2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se deduce que el Distrito Federal en su carácter de entidad federativa, así como por su capacidad patrimonial cuenta con personalidad jurídica propia, sin embargo, situaciones como el hecho de no contar con una Constitución propia y no tener un congreso local ponen en duda su personalidad jurídica. Dicha situación ha sido origen de distintos debates, “ya que si bien como organización no ha podido ser ubicada dentro de alguna de las formas tradicionales adoptadas por

¹⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2015, Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 19:33 hrs.

la teoría, en el plano de los hechos sí corresponde a un estado más de la república mexicana; y jurídicamente es una entidad federativa de carácter especial, con personalidad sensiblemente limitada por la intervención de órganos federales en sus asuntos”.¹⁸

Es notable que la situación de la personalidad jurídica en la Ciudad de México no ha sido sencilla, sin embargo, se puede precisar que si bien cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, y que con ello es a su vez, sujeto de Derechos y obligaciones para los ciudadanos habitantes de la misma, para algunas opiniones destaca que en el marco del Estatuto de Gobierno, que se detallará más adelante, “la soberanía local, piedra angular de la Constitución, no alcanza en esta entidad federativa todavía un grado de madurez pleno”¹⁹ al no contar con un Constitución propia.

III. ACTUAL MARCO JURÍDICO

A manera de preámbulo del presente apartado, y toda vez que la normatividad aplicable que rige el tema de la tesis que presento es el Derecho Administrativo, es preciso señalar en este momento, cuáles son las fuentes formales del Derecho Administrativo. Diversos autores conceptualizan diferentes tipos de fuentes formales, tales como: la Constitución, la ley, el reglamento, los decretos – ley, la costumbre, los tratados, la jurisprudencia, los principios generales del Derecho, la doctrina, entre otras, sin embargo, en el Derecho Administrativo, existen diferentes criterios, uno de ellos lo considera disciplina científica, y otro, como un conjunto de normas administrativas.

Partiendo desde el punto de vista que conceptualiza al Derecho Administrativo como una disciplina científica sus fuentes debe ser las normas que se deriven de esta ciencia, razón por la cual se consideran, desde este punto de vista, “como fuentes formales la Constitución, la ley, el reglamento, los decretos – ley, las circulares y la jurisprudencia. Omitiéndose, en este caso, la costumbre, la

¹⁸ Martínez Morales, Rafael, *Ob.cit.* P. 197.

¹⁹ Alcántara Carrancá González, Juan Luis, *Justicia constitucional local en el Derecho Mexicano en Constitución del Distrito Federal, et. al.*, Tercera Edición, México, 1997, p. 117

doctrina, los principios generales de derecho y los Tratados Internacionales, considerándose los dos primeros como fuentes materiales”²⁰.

Por su parte, los tratados internacionales, mientras cumplan con los requisitos que la Constitución les impone para su celebración, tendrán el carácter de ley, por lo que en caso de requerirse su estudio, se hará de acuerdo a lo establecido por la Constitución misma.

Ahora bien, daré inicio a las consideraciones jurídicas que actualmente regulan la operación del Distrito Federal.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Si bien es cierto en nuestra Carta Magna, se regulan distintas materias aplicables al Distrito Federal, ahora Ciudad de México, sin embargo sólo se destacarán las referentes al ámbito administrativo y financiero, como parte del planteamiento original del presente trabajo.

Sobra decir, que los artículos que a continuación se citan, se describirán más adelante, en el presente trabajo, sin embargo, con el objeto de ahondar en el contenido textual de los mismos, se transcriben para su referencia.

En la Sección Tercera de nuestra Constitución Política, titulada “*De las Facultades del Congreso*”, se considera al Distrito Federal como una parte más que integra la Federación, en conjunción con los demás estados de la República Mexicana. Igualmente se señala la Ciudad de México como la sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, indicando el territorio que comprende.

Por su parte, el artículo 73 que establece las facultades del Congreso de la Unión, determina en que materias tendrá acceso a involucrarse dicho órgano legislativo, para lo cual expresa que aprobará anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de ingresos del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. Obligando con ello a que el Jefe de Gobierno haga llegar un

²⁰ Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Ob.cit.*, p. 66.

informe anual al Ejecutivo Federal informando sobre el ejercicio de dicha deuda. De igual forma el Jefe del Distrito Federal informará a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuando rinda el Informe Cuenta Pública;

El artículo 122, es el precepto normativo a través del cual se precisa la descripción de cada uno de los Órganos que integran el Distrito Federal, así como de las facultades con que cuentan las autoridades del mismo, distinguiendo las facultades de los órganos federales de los locales para legislar en materia del Distrito Federal.

Señala la naturaleza jurídica del Distrito Federal, distingue sus Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a las autoridades locales del Distrito Federal, enunciando a la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Por su contenido, el artículo en mención, resulta de particular importancia para determinar la regulación del Distrito Federal, y se detallará más adelante al desarrollar el tema correspondiente a la División de Poderes en el Distrito Federal y las facultades de cada uno de ellos.

2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

El ordenamiento que comenzaré a analizar contiene, de acuerdo a lo establecido en su artículo 1º disposiciones de orden público e interés general, buscando con ello la norma, organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ello es necesario distinguir las nociones de orden público e interés general. El orden público es la “búsqueda del consenso a través de la permanencia de los conflictos... el interés general puede ser definido como la suma consensual de los intereses particulares, y como la superación de estos mismos intereses”²¹

²¹ Hernández, María del Pilar, *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal comentado*, et. al. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1996, p. 2

Respecto de la administración pública local en el Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno determina los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados; establece los órganos político – administrativos en las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, fija su competencia, señala la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En el Título Primero, denominado “Disposiciones Generales”, se establece la definición del Distrito Federal; sus límites territoriales; se mencionan a las autoridades locales; el Ministerio Público y su titular, el procurador general de Justicia; los principios rectores de la organización político – administrativa local, los requisitos para ser ciudadano del Distrito Federal, las bases de regulación del Derecho burocrático local y del órgano jurisdiccional con materia administrativa, del cual ya se hizo mención en el artículo 122, respecto de las funciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El título segundo se titula “De las obligaciones y derecho de carácter público”, y en él quedan establecidos los deberes y prerrogativas con que cuentan los habitantes y ciudadanos del Distrito Federal, enfatizando que se deberá cumplir en todo momento con los preceptos constitucionales, en principio.

En el título tercero se describen, específicamente, las “Atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal”, y en dicho título, como su nombre lo indica, hace mención de cada una de las atribuciones que tienen conferidos el Congreso de la Unión, la Suprema corte de Justicia y el Presidente de la República, dentro del marco jurídico del Distrito Federal. Igualmente, son atribuciones complementarias a las ya de por sí establecidas en el artículo 122 constitucional.

Dentro del título cuarto se podrá leer las “Bases de la organización y facultades de los órganos locales de Gobierno del Distrito Federal”, obviamente, describe de manera detallada la estructura y las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las facultades del jefe de Gobierno y los demás Órganos Judiciales.

Por su parte, el título quinto se titula “De las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la Distribución de atribuciones entre sus órganos”, considerando para la organización de la Administración pública del Distrito Federal su división en centralizada, desconcentrada y paraestatal, así como la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y los órganos político – administrativos en las demarcaciones territoriales.

3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

En el presente subtema, haré mención del marco de regulación correspondiente a la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Distrito Federal, la cual, como ha quedado descrito en el tema de Antecedentes del Distrito Federal, fue publicada por primera ocasión el 20 de diciembre de 1978.

Dicha ley contiene disposiciones de orden e interés público, con el objeto de establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno.

Igualmente, en el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, comienza por detallar que la Administración Pública es central, desconcentrada y paraestatal, para ello determina lo siguiente:

1. 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, integran la Administración Pública Centralizada.
2. La Administración Pública Central contará con Órganos Político Administrativos Desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, los cuales atenderán la organización administrativa de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.
3. Igualmente, considera que la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con Órganos Administrativos Desconcentrados, de conformidad con los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno.

Además dichos órganos se encuentran jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la Dependencia que éste determine.

4. Precisa que los Organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.

Independientemente de esta división, el ordenamiento que se esta presentando, también considera la regulación de varios aspectos importantes que determinan la división de funciones y objetivos de cada una de las áreas integrantes del Distrito Federal, sin embargo destacaré someramente, los más sustantivos.

- a. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal definirá y evaluará la Política de la Administración Pública del Distrito Federal ;
- b. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal cuenta con la posibilidad de delegar facultades a sus servidores públicos subalternos, siempre que por disposición jurídica no sean delegables;
- c. Quien ocupe la titularidad del cargo de la Jefatura de Gobierno se encontrará facultado para crear órganos desconcentrados, Institutos, Consejos, Comisiones, Comités, y demás órganos que tengan como finalidad contribuir al desarrollo de actividades de la Administración Pública del Distrito Federal.

Como elemento importante para el presente trabajo, cabe destacar que una de las disposiciones que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal consiste en definir los alcances del término “programación”, al establecer en su artículo 6º que:

“... Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los **objetivos y prioridades** determinen el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, los demás Programas que deriven de éste y las que establezca el Jefe de Gobierno.”

También destaca mencionar que el ordenamiento de estudio, establece que todos los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal,

deben atender los principios de simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad.

Contiene la delimitación específica del territorio integrante del Distrito Federal, de conformidad por lo establecido en los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y el del 27 de julio de 1994, ambos expedidos por el Congreso de la Unión. De la misma manera señala cuál es el territorio perteneciente a cada una de las 16 Delegaciones Políticas con que cuenta el Distrito Federal.

Complementa las atribuciones con que cuenta el jefe de Gobierno del Distrito Federal; las dependencias en las cuáles podrá respaldarse y las atribuciones con que cuentan cada una de ellas, así como de cada uno de los cargos de los servidores públicos que las conforman en su interior.

4. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

Tiene por función reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; adscribir y asignar atribuciones a las Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, de las Dependencias y de los Órganos Político-Administrativos, así como a los Órganos Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal. Las atribuciones que establece el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal para las Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, de las Dependencias y de los Órganos Político-Administrativos, así como a los Órganos Desconcentrados, hasta el nivel de puesto de Enlace, deberán entenderse delegadas para todos los efectos legales.

De manera conjunta, también deben señalarse las atribuciones específicas para los distintos puestos que forman parte de la Administración Pública contenidas en los manuales administrativos correspondientes.

IV. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, FUNCIÓN LEGISLATIVA Y FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL

El Estado cuenta con diferentes formas de manifestarse y para alcanzar los propósitos, objetivos y metas que se fije año con año, constituye en su expresión misma, las funciones de Estado, “el concepto de funciones de Estado está íntimamente relacionado con las atribuciones del mismo, la doctrina más aceptada sostiene que las atribuciones del Estado son el contenido de la actividad del mismo, en tanto que las funciones son la forma en que el Estado realiza esa actividad”²².

Tomando en cuenta el análisis del Distrito Federal que se ha presentado hasta este momento, es necesario presentar las características principales del Distrito Federal, para con ello entender en qué consisten cada una de las funciones que desempeña y quienes son responsables de ellos.

De acuerdo con Jesús Anlen López²³, en el trabajo presentado para la creación de una Constitución para el Distrito Federal, las características principales del mismo son:

1. Sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Su jurisdicción la ejercen las autoridades que les sean propias al Distrito Federal, ya sean federales o locales;
3. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo tanto de los poderes Federales, como de los del ámbito local en forma concurrente (de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del propio Distrito Federal);
4. Ámbito Legislativo: Asamblea Legislativa y Congreso de la Unión el cual:
 - a. Expide el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
 - b. Legisla en materia de deuda pública;
5. Ámbito ejecutivo: Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Presidente de la República, que ejerce las facultades de:
 - a. Reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal;

²² Galindo Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 91

²³ Anlen López, Jesús, *Ensayo Hacia una Constitución Política Local propia en Constitución para el Distrito Federal*. Tercera Edición. México, 1997. p. 46

- b. Envía al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento.
6. La Asamblea Legislativa no participa en el proceso de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
7. La Garantía Federal se entiende tácita para el Distrito Federal.
8. La Asamblea Legislativa posee sólo las facultades expresamente descritas en la Constitución Federal, en el artículo 122.
9. La figura de Jefe de Gobierno para unos efectos tiene la naturaleza de gobernador de un Estado, ya que el Poder ejecutivo del Distrito Federal queda depositado en un organismo federal y local a la vez, sin embargo se sujeta a un procedimiento de remoción, en el que el Presidente de la República propone y el Senado resuelve quién debe sustituirlo.
10. El Congreso de la Unión establece a través del Estatuto de Gobierno, lo correspondiente a los Órganos Político – Administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.
11. En materia de procuración de justicia y seguridad pública, la designación tanto del Procurador General de Justicia como el Responsable de la Seguridad Pública, requiere de la intervención del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y del Presidente de la República.

Resulta importante precisar la expresión función "...es la forma de la actividad del Estado que se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la ley o como solución de conflictos jurídicos entre las personas, es decir, que la forma de manifestación del Estado, de acuerdo con los principios de Montesquieu, sólo puede ser legislativa, ejecutiva y judicial..."²⁴.

El Distrito Federal, para ejercer sus funciones cuenta con diferentes organismos, mismos que ya han quedado descritos en el tema anterior, pues se encuentran considerados por la Constitución, principalmente, así como por diferentes ordenamientos que rigen de manera específica a dicha entidad, pero que cuentan con facultades y atribuciones legislativas, judiciales y administrativas, de acuerdo a lo que ya se ha descrito en el tema anterior y que se especificará más adelante.

Función Administrativa.- Es una función que, por principio, no es legislativa o judicial y que queda estrictamente a cargo del Poder Ejecutivo, pues será a

²⁴ Delgadillo Gutiérrez, Humberto. *Ob. Cit.*, p. 39

través de la Administración Pública que establezca éste, como se alcanzarán los objetivos planteados en la forma de gobierno adoptada. La función Administrativa es definida desde distintos puntos de vista:

- a) Desde el punto de vista formal, atendiendo al órgano que realiza la función;
- b) Desde el punto de vista material, atendiendo la naturaleza o contenido de la función administrativa.
- c) Desde el punto de vista que toma en consideración la finalidad que persigue el Estado al realizar la función administrativa.
- d) Criterio que toma en consideración la actitud especial que adopta el Estado para realizar la función administrativa.
- e) Criterio que toma en consideración los efectos de derecho que producen los actos administrativos.²⁵

Sin embargo, en complemento a lo anterior, no sólo el Poder Ejecutivo de apoya en la Administración Pública, pues los poderes legislativo y judicial también requieren de un aparato que los ayude a conseguir sus objetivos. En virtud de ello, se puede concluir que la función administrativa es la manifestación del mandato legal, a través de actos jurídicos o materiales, para que el Estado realice y alcance todos sus fines.

La función administrativa, debe ser: concreta, pues produce situaciones jurídicas individuales; inmediata, de acuerdo a la atención de las necesidades públicas; continua, ya que se realiza de manera permanente o ininterrumpida; y espontánea, pues no requiere la petición de alguien en particular para su realización, sino que obedece a la operación de los órganos administrativos.

En el Distrito Federal, la función administrativa se organiza a partir de lo establecido por la Constitución, el Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública y el Reglamento Interior para la Administración Pública del Distrito Federal.

Función Legislativa.- Nuevamente, me permitiré citar a Montesquieu para hacer referencia a la definición que planteó sobre la función legislativa del Estado, misma que él denominaba *potestad legislativa*, la definía como el medio por el cual

²⁵ Galindo Camacho, Miguel, *Ob.cit.*, p. 96

“el príncipe o el magistrado hace leyes por algún tiempo o para siempre, y enmienda o abroga las leyes hechas...”.²⁶

Como su nombre lo indica, la función legislativa tiene por objeto la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles. De acuerdo con esta definición es preciso mencionar que para el caso de la función que nos atañe, no se debe tomar en cuenta el órgano que realiza la actividad consistente en la creación de las normas, sino que la norma en sí misma reúna las características descritas.

Como ya se ha visto y se verá más adelante, en el Distrito Federal, la función legislativa recae principalmente en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin embargo, contamos con la situación jurídica de esta entidad, en la que la Cámara de Diputados, también puede desempeñar la función legislativa para el presente caso.

Las facultades para legislar en el Distrito Federal, quedan definidas y diferenciadas en el Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Función jurisdiccional.- La función judicial o jurisdiccional la ejerce el Distrito Federal, a través de sus órganos judiciales, y tiene por objeto resolver conflictos entre particulares, a fin de procurar la seguridad de los habitantes integrantes del mismo, pues de lo contrario no existiría manera alguna de hacer valer la justicia en esta Entidad, prevaleciendo con ello la incertidumbre, el conflicto de intereses y la anarquía.

“La jurisdicción consiste en la actividad realizada por el órgano correspondiente tendiente a dirimir las controversias jurídicas que se presentan en la sociedad jurídicamente organizada, que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares, que sólo afectan o benefician a quienes intervinieron en la contienda jurídica”.²⁷

El ejercicio de la función jurisdiccional, no se circunscribe únicamente al poder judicial, pues también el poder ejecutivo se manifiesta con funciones

²⁶ Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*, Tomo II, Traducción al castellano por Don Juan López de Peñalver, Segunda Edición, Madrid, p. 45

²⁷ Galindo Camacho, Miguel, *Ob. Cit.*, p. 58

jurisdiccionales cuando resuelve controversias, a través de sus tribunales administrativos y del trabajo.

Por su parte, el poder legislativo, muestra sus funciones jurisdiccionales cuando juzga la responsabilidad política de los servidores públicos.

Sin embargo, es necesario mencionar que si se atiende al concepto de función jurisdiccional desde el punto de vista material, obedece a la presencia de dos pretensiones opuestas, que se dirimen por medio de una resolución, con el fin de mantener el orden jurídico y dar estabilidad a situaciones jurídicas. En este tenor, es el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal el encargado de ejercer la función jurisdiccional en la entidad, sin olvidar que todas sus resoluciones podrán plantearse, de ser el caso, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales, Unitarios y Colegiados de Circuito, el Tribunal Federal Electoral y los Juzgados de Distrito.

V. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

Como ya se revisó en el tema anterior, es el artículo 122 Constitucional es el que establece las facultades que tendrán los órganos federales y locales, que son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia en relación con el Distrito Federal, es decir, su órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en relación con el Distrito Federal. Para abundar más en la división de poderes en el Distrito Federal, se desarrolla el siguiente subtema.

1. División de poderes en el Distrito Federal.

De acuerdo a lo que se mencionó en el apartado correspondiente al marco jurídico del Distrito Federal, es el artículo 122 Constitucional, el que aborda en principio la división de poderes en la entidad, estableciendo para cada uno de ellos las facultades constitucionales que les son conferidas, razón por la cual me basaré

principalmente en lo establecido por el precepto de referencia para el desarrollo del presente tema.

Son dos las figuras jurídicas federales que guardan una relación normativa en el ejercicio diario de las actividades del Distrito Federal, el Congreso de la Unión y el Presidente de la República.

Congreso de la Unión.- Al Congreso de la Unión le corresponde legislar en lo relativo al Distrito Federal, en lo correspondiente a la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; legisla en materia de deuda pública del Distrito Federal y dicta las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión.

Presidente de la República.- Por su parte el Presidente de la República, tiene entre sus facultades las de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesario para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, y provee en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal.

Ahora bien, una vez que se ha distinguido los poderes y autoridades federales que tienen injerencia en el Distrito Federal comenzaré con los órganos locales que lo integran.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal.- La Asamblea Legislativa, cumple con el papel de Poder Legislativo del Distrito Federal, y como ya ha quedado descrito, fue desde la reforma de 1996 que se constituye en el órgano legislativo del Distrito Federal, no solamente en el sentido material sino también formal. Se le asignan facultades partiendo de atribuciones expresamente concedidas en la Constitución, y a la Federación se le dejan todas aquellas no reservadas al Distrito Federal, es así como esta institución cuenta con las siguientes características, de acuerdo con nuestra Carta Magna:

1. Se integra con diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional;

2. Los diputados que integran la Asamblea Legislativa son electos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto, y los requisitos que deben cumplir de manera previa a su elección no podrán ser menores a los que se exigen para quienes aspiran a ser diputados federales. Se aplican a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64, y 77, fracción IV de la Constitución.
3. Una vez realizadas las elecciones al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancia de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación, se le asigna el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta dentro de la Asamblea.
4. Actualmente cuenta con facultades para expedir su ley orgánica; examina y aprueba el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, ámbito en el que el Jefe de Gobierno cuenta con facultad de iniciativa exclusiva; revisa la Cuenta Pública del ejercicio inmediato anterior; nombra al sustituto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de falta absoluta, y presenta iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.
5. La facultades legislativas que tiene conferidas derivan, igualmente, de la reforma de 1996 y consisten en expedir leyes en materia de:
 - a. Organización de la Hacienda Pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión;
 - b. Electoral, con el objeto de garantizar elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, de conformidad con las bases establecidas dentro del Estatuto de Gobierno y a las consideraciones constitucionales determinadas en los incisos comprendidos del b al n de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución;
 - c. Administración pública, en cuanto al régimen interno y procedimientos administrativos;
 - d. En materias civil y penal, de aplicación local en el Distrito Federal;
 - e. Derechos Humanos, participación ciudadana, protección civil, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio, servicios de seguridad privada, prevención y readaptación social, salud y asistencia social, y previsión social;
 - f. Planeación del desarrollo, en cuanto a uso de suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica, vivienda, construcciones y edificaciones, vías públicas, tránsito y estacionamientos;
 - g. En materia de Adquisiciones y Obra Pública, prestación y concesión de servicios públicos;

- h. Explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- i. Servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- j. Fomento económico y protección al empleo, desarrollo agropecuario, establecimientos mercantiles, protección de animales, espectáculos públicos, fomento cultural cívico y deportivo y función social educativa en cumplimiento a lo establecido por la fracción VIII del artículo 3º Constitucional;
- k. Expide la Ley Orgánica de los tribunales del fuero común en el Distrito Federal y la del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Posterior a la reforma mencionada, celebrada en 1996, la Asamblea de Representantes expidió la Ley de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, leyes que contribuyeron a la consolidación de la Administración Pública Local y que conllevaron la extinción del Departamento del Distrito Federal.

Jefe de Gobierno del Distrito Federal.- Por su parte, el Jefe de Gobierno, como titular del poder ejecutivo en el Distrito Federal tiene a su cargo la administración pública de la misma, y es electo por votación universal, libre, directa y secreta; ejerce su encargo durante seis años, siempre a partir del 5 de Diciembre del año de la elección.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, definen los requisitos necesarios para ser Jefe de Gobierno, y entre ellos destacan: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de derechos, con una residencia efectiva de tres años anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal, o de cinco años en caso de haber nacido en otra entidad; tener más de treinta años al día de la elección, y no haber desempeñado antes el cargo de Jefe de Gobierno en cualquier supuesto.

La Cámara de Senadores, o en sus recesos la comisión permanente del Congreso de la Unión (a solicitud de la mitad de los miembros en cualquiera de los dos casos), podrá remover al jefe de Gobierno por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. Y en ese caso, a propuesta del Presidente, el Senado nombrará un sustituto que

concluya el mandato. En caso de falta temporal quedará a cargo del despacho el servidor público que establezca el Estatuto de Gobierno. Finalmente, en caso de falta absoluta, la Asamblea legislativa designará un sustituto que termine el encargo.

Por su parte, la renuncia al cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sólo podrá aceptarse por causas graves.

De conformidad con el Estatuto de Gobierno, las facultades del Jefe de Gobierno son las siguientes:

1. Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal, que expida el Congreso de la Unión, siempre que sean en la esfera de competencia del órgano ejecutivo, a su cargo o de las dependencias;
2. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;
3. Presentar iniciativas de leyes o decretos antes la Asamblea Legislativa;
4. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la Constitución o la ley; y
5. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública conforme al Estatuto de Gobierno.

Es apenas en fechas recientes, que se verificó el primer nombramiento, por elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pues en 1997 tuvo verificativo dicha elección, para cubrir un período excepcional, del 5 de diciembre de dicho año al 4 de diciembre del año 2000, en términos del artículo séptimo del decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de agosto de 1996.

Posteriormente, el Jefe de Gobierno duraría en su encargo seis años, contados a partir del 5 de diciembre del año de la elección.

A partir de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, el Jefe del Distrito Federal, cambió su denominación por la de Jefe de Gobierno del Distrito

Federal, al establecerse que sería elegido por votación universal, libre, directa y secretar, como ya ha quedado descrito en párrafos anteriores.

Una vez que se han descrito las características de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal, abordaré las características correspondientes al Poder Judicial de la entidad.

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.- El poder Judicial en el Distrito Federal se encuentra a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el Consejo de la Judicatura, junto con los demás órganos que establecidos en el Estatuto de Gobierno.

Aunado a lo anterior, el Distrito Federal cuenta con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, desde 1971, y una Junta Local de Conciliación y Arbitraje, dotados de plena autonomía para dictar sus fallo, y que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional en materia administrativa y en materia laboral, respectivamente.

Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, además de reunir los requisitos establecidos por la Constitución, los cuales son los mismos que establece para los ministros de la Suprema corte de Justicia, deberán haberse distinguido en el ejercicio profesional p en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. Además de que para cubrir las vacantes de los magistrados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal somete la propuesta ante la Asamblea Legislativa.

Los magistrados ejercerán su encargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea, y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos de conformidad con lo estatuido por el artículo 5º Constitucional, que a la letra establece:

“Artículo 5º. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.”

Por su parte, el Consejo de la Judicatura ejerce la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales. El Consejo queda integrado con siete miembros, uno de los cuales es el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo es del Consejo; lo integran también un magistrado y dos jueces elegidos por la mayoría de votos de las dos terceras partes del pleno de magistrados; un consejero designado por el Jefe de Gobierno y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa.

Para ser consejero, se deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado, y duran en su encargo cinco años; son sustituidos de manera escalonada y no pueden ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo de la Judicatura, es responsable de designar a los jueces y determinar el número y especialización por materia de las salas del Tribunal y juzgados del Poder Judicial del Distrito Federal; elabora el presupuesto de los tribunales de justicia y lo remite al jefe de Gobierno para su inclusión en el presupuesto de egresos que se presenta a la Asamblea Legislativa.

Finalmente, cabe precisar la existencia del Ministerio Público en el Distrito Federal, como parte del poder judicial del mismo, dicho órgano será presidido por un Procurador General de Justicia, que es nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.

2. La organización administrativa en el Distrito Federal.

Como ya se ha descrito en párrafos anteriores, actualmente, la Administración Pública del Distrito Federal se encuentra a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y en consecuencia no forma parte de la Administración Pública Federal Centralizada, como lo era en un principio.

En términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal²⁸, establece en sus artículos 87, 91 y 97 que la Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

²⁸ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Prontuario Normativo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 20 de febrero de 2016, 17:22 hrs.

Artículo 87.- La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.

Asimismo, la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente Estatuto y en las leyes.

Artículo 91.- Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá constituir órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno, o bien, a la dependencia que éste determine. Los titulares de estos órganos serán nombrados y removidos libremente por el Jefe de Gobierno.

Artículo 97. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los Fideicomisos Públicos, integran la Administración Pública Paraestatal.

A. Centralización Administrativa en el Distrito Federal

Iniciaré exponiendo la centralización administrativa, en virtud de que por principio, es la responsable de coordinar las funciones de los órganos principales en los que se dividen los distintos temas y materias que tiene a su cargo el Distrito Federal, pues es “la figura jurídico – administrativa reconocida por la doctrina para coordinar las funciones de éstos órganos y sus relaciones interinstitucionales”.²⁹

En complemento a lo anterior se puede integrar el concepto de centralización administrativa, al tener en cuenta que “existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría”.³⁰

²⁹ Amaro Guzmán, Raymundo, *Introducción a la Administración Pública*, Editorial McGraw-Hill, México, 1993, p. 197

³⁰ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1962, p. 169

En el caso específico que nos atañe, es el artículo 87 del Estatuto de Gobierno, el que establece que “la Administración pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la Ley Orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.”

Por su parte, el Reglamento Interior para la Administración Pública del Distrito Federal, describe que para el mejor funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal, se integrará con seis gabinetes permanentes, los cuales cuentan con un secretario técnico cada uno, designado por el Jefe de Gobierno.

Los Gabinetes son:

- I. De Gobierno y Seguridad Pública, integrado por las Secretarías de, Gobierno; Seguridad Pública; Protección Civil; la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y la Autoridad del Centro Histórico;
- II. De Desarrollo Económico Sustentable, integrado por las Secretarías de, Desarrollo Económico; Trabajo y Fomento al Empleo, y de Turismo;
- III. De Equidad y Desarrollo Social, integrado por las Secretarías de, Desarrollo Social; Salud; Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades; el Instituto de las Mujeres y la Procuraduría Social;
- IV. De Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología, integrado por las Secretarías de, Educación; Cultura y el Instituto de Ciencia y Tecnología;
- V. De Nuevo Orden Urbano y Desarrollo Sustentable, integrado por las Secretarías de, Desarrollo Urbano y Vivienda; Medio Ambiente; Obras y Servicios; y Transporte y Vialidad;
- VI. De Gestión Pública Eficaz, integrado por la Secretaría de Finanzas, la Oficialía Mayor y la Contraloría General; y
- VII. De Protección Civil, integrado por la Secretarías de, Protección Civil; Gobierno; Desarrollo Urbano y Vivienda; Medio Ambiente; Obras y Servicios; de Desarrollo Social; Salud; Seguridad Pública; Heroico Cuerpo de Bomberos; Sistema de Transporte Colectivo Metro y Procuraduría Social.

La organización basada en Gabinetes tiene por objeto la planeación, programación, organización, coordinación, control y evaluación del funcionamiento de la Administración Pública Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal,

conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, ahora de la Ciudad de México, así como los demás programas que deriven de éste y los que establezca el Jefe de Gobierno.

Cada Gabinete se reúne con el fin de tratar los asuntos de interés y aquellos señalados de manera expresa por el Jefe de Gobierno, sin perjuicio de las atribuciones que las leyes confieren a cada Dependencia y Entidad.

Para continuar con la explicación de la organización administrativa en la Ciudad de México Distrito Federal, se puede afirmar que de conformidad con lo considerado por el Estatuto de Gobierno que rige dicha entidad, la estructura administrativa de la Administración centralizada está integrada en razón de la delimitación de sus funciones por materia.

- a) “La orientación y asistencia jurídica, gobierno, relaciones con Estados y Municipios, inclusive la coordinación metropolitana, trabajo y previsión social, el seguimiento de funciones desconcentradas a delegaciones, reclusorios y centros de readaptación social, protección civil, registro civil, registro público de la propiedad y del comercio, regulación de la tenencia de la tierra y procuraduría social, están a cargo de la Secretaría de Gobierno.
- b) De la coordinación metropolitana, la reordenación y desarrollo urbano y la promoción inmobiliaria, se encarga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- c) El desarrollo y regulación de las actividades económicas en los aspectos agropecuario, industrial, comercial y de los servicios, están a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico.
- d) La formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal en materia ecológica está a cargo de la Secretaría del Medio Ambiente.
- e) La normatividad de obras públicas y servicios urbanos; la construcción y operación hidráulica, los proyectos y construcción de obras públicas así como proponer la política de tarifas y prestar el suministro de agua potable, corresponde a la Secretaría de Obras y Servicios.
- f) El desarrollo social, acción cívica, cultural, recreativa, deportes, administración de zoológicos, localización de personas, educación y salud, y además de diversos servicios a la comunidad, están a cargo de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social.
- g) El desarrollo de políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del Gasto Público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales de la entidad, corresponden a la Secretaría de Finanzas.

- h) El desarrollo integral de transportes, control de autotransporte urbano, así como la planeación y operación de las vialidades, estarán a cargo de la Secretaría de Transporte y Vialidad.
- i) La seguridad pública y vialidad están a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública.
- j) La administración y desarrollo personal, los recursos materiales, los servicios generales, el patrimonio inmobiliario y en general la administración interna de la Administración Pública del Distrito Federal, corresponden a la Oficialía Mayor.
- k) El control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, estará a cargo de la Contraloría General.”³¹

Con fundamento en los artículos 2º, párrafo primero y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, forman parte de la Administración centralizada:

1. Secretaría de Gobierno;
2. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
3. Secretaría de Desarrollo Económico;
4. Secretaría del Medio Ambiente;
5. Secretaría de Obras y Servicios;
6. Secretaría de Desarrollo Social;
7. Secretaría de Salud;
8. Secretaría de Finanzas;
9. Secretaría de Transportes y Vialidad;
10. Secretaría de Seguridad Pública;
11. Secretaría de Turismo;
12. Secretaría de Cultura;
13. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
14. Oficialía Mayor;
15. Contraloría General del Distrito Federal;
16. Consejería Jurídica y de Servicios Legales;
17. Secretaría de Protección Civil;
18. Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo;
19. Secretaría de Educación; y
20. Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

B. Desconcentración Administrativa en el Distrito Federal

Para diferenciar los elementos esenciales de un órgano con otro, comenzaré por plantear que la desconcentración administrativa es “la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un

³¹ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación”.³² Consiste básicamente en aumentar las facultades de los órganos centralizados y con ello delegar técnicamente funciones de la dependencia titular, es decir, nunca se crea un órgano independiente del que jerárquicamente depende.

De conformidad con el artículo 91 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el jefe de Gobierno cuenta con atribuciones suficientes para “constituir órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados a él mismo o bien, a la dependencia que él determine.”, los titulares de éstos órganos son nombrados y removidos libremente por el Jefe de Gobierno.

Derivado de lo que establecen los artículos 2º segundo y tercer párrafos, 10 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, los órganos que forman la Administración Pública desconcentrada son las delegaciones y la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, las cuales se ubican en el ámbito orgánico del gobierno del Distrito Federal y se regirán por las leyes específicas correspondientes.

C. Descentralización Administrativa en el Distrito Federal

A diferencia de la desconcentración administrativa en la descentralización “se crean personas morales, a las cuales se les transfieren determinadas competencia, manteniendo una autonomía orgánica y técnica”,³³ y de manera paralela reducirá las relaciones jerárquicas, de subordinación o de cualquier otra índole que tuviera con el poder central, al contar con un régimen jurídico, personalidad jurídica y patrimonio propios.

En el Distrito Federal forman la Administración Pública Paraestatal los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, de conformidad con lo establecido por el artículo 97 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

³² Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1992, p. 517

³³ *Ibidem*, p. 519

Es el mismo ordenamiento el que define a los organismos descentralizados como “...entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por Ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”. Por otra parte, al referirse a las empresas de participación estatal mayoritaria y a los fideicomisos públicos, establece que “serán aquellos que se constituyan en los términos y con los requisitos que señale la Ley Orgánica que regule la Administración Pública.”

Continuando con la regulación de las entidades paraestatales en el Distrito Federal, el artículo 101 del citado ordenamiento establece que corresponderá al Jefe de Gobierno aprobar la participación del gobierno en las empresas, sociedades y asociaciones civiles o mercantiles, así como para constituir o aumentar fideicomisos públicos.

D. LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL

Las delegaciones cuentan con una regulación propia y especial dentro del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, considerando en sus artículo 104, 105 y 106 que la Administración Pública contará con un órgano político – administrativo en cada demarcación territorial y que tanto las demarcaciones territoriales como los órganos político – administrativos que existen en cada una de ellas se denominan genéricamente delegaciones.

La división de las demarcaciones que integran el Distrito Federal, ha quedado también definida en el apartado de Antecedente de la entidad que forma parte del presente trabajo.

El Estatuto de Gobierno establece que cada Delegación será dirigida por un jefe delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, y se integra con los funcionarios y demás servidores públicos que determinen la Ley Orgánica y el reglamento respectivos. El encargo de los jefes delegacionales inicia el primero de octubre del año de la elección, y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, aunado a lo anterior se considera lo que señaló, para los

titulares delegacionales, “la reforma del 22 de agosto de 1996, los titulares de las delegaciones políticas en que esta dividido el Distrito Federal, son elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción II de la Base Tercera del apartado C del artículo 122 Constitucional”.³⁴

Es el artículo 39 de la Ley Orgánica para la Administración Pública del Distrito Federal el que establece en un total de ochenta y dos fracciones las atribuciones de los titulares de los órganos político – administrativos de cada demarcación territorial.

En virtud de lo anterior, se puede observar que las delegaciones se rigen por las facultades que les confieren nuestra Constitución Política, el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica, así como por las atribuciones que les otorga el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Erróneamente se han considerado a las delegaciones como parte de los organismos desconcentrados del Distrito Federal sin embargo, su estructura y fines son diferentes, mientras los organismos desconcentrados no pueden contar con régimen jurídico, personalidad jurídica y patrimonio propios, las delegaciones sí, pues su función la desarrollan en el más estricto sentido de la palabra “*delegación ad hominis*”, la cual “es transmitida por un titular de la competencia como un acto propio específico. La delegación no puede exceder las facultades de quien delega”.³⁵

El número, ámbito territorial y denominación de las delegaciones en el Distrito Federal son establecidos por la Asamblea Legislativa a través de lo que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública en sus artículos 10 y 11. Actualmente existen 16 delegaciones o demarcaciones territoriales, a señalar: Álvaro Obregón; Azcapotzalco; Benito Juárez; Coyoacán; Cuajimalpa de Morelos; Cuauhtémoc; Gustavo A. Madero; Iztacalco; Iztapalapa; La Magdalena Contreras; Miguel Hidalgo; Milpa Alta; Tláhuac; Tlalpan; Venustiano Carranza y Xochimilco.

³⁴ Delgadillo Gutiérrez, Humberto. *Ob. Cit.*, p. 171

³⁵ Serra Rojas, Andrés, *Ob. Cit.*, p. 521

CAPÍTULO II

LA INTEGRACIÓN DEL PRESUPUESTO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

En el capítulo anterior ha quedado planteada la organización y estructura del entonces Distrito Federal, ahora bien, me permito continuar el presente trabajo con el análisis respecto de la integración del presupuesto público en la Ciudad de México, con el objeto de aportar mayores elementos a la valoración de la regulación vigente, respecto del ejercicio presupuestal en cuanto a los Programas y Ayudas Sociales en la Ciudad de México, ya que la asignación para realizar erogaciones en dicha materia, necesariamente deberá encontrarse regulada por el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, así que me permito detenerme para explicar de manera puntual las características del Gasto Público, los ingresos y egresos públicos, así como el control administrativo y legislativo que regula el ejercicio del presupuesto en la Ciudad de México.

Aunado a lo anterior, es importante destacar el papel que tiene el presupuesto en el quehacer administrativo, no únicamente como un medio de control y coordinación que tiende a reflejar la tendencia de la toma de decisiones de la gestión del Estado, derivada de una administración eficiente, sino también es el reflejo de las decisiones políticas de mayor trascendencia, que repercuten en el desarrollo económico de una sociedad.

No es ajeno, entonces, comprender por qué el presupuesto resulta ser un instrumento medular de la planificación estatal.

I. EL GASTO PÚBLICO

Para abordar el tema de la integración del presupuesto en la Ciudad de México, es necesario enfatizar el universo del cual forma parte el presupuesto público, para ello se requiere comprender el término *gasto público*, pues actualmente constituye en sí mismo un tema fundamental en el marco de las finanzas públicas, y también en el derecho financiero, ello obedece a que el Estado se encuentra

cotidianamente involucrado con los sectores social y privado, con el objeto de procurar un crecimiento económico paulatino de la sociedad en su conjunto, a fin de lograr que la actividad gubernamental contribuya a dicho crecimiento y beneficie también a los sectores sociales más desprotegidos.

El gasto público es, actualmente, un instrumento que forma parte del actuar del Estado, ya que con el ejercicio presupuestal trasciende en sus esferas económicas, políticas y sociales, pues mediante el gasto el Estado determina sus actividad económica, acorde con las necesidades sociales de su población, de ahí que la noción de gasto público no es meramente administrativa, sino también preponderantemente política.

En virtud de lo anterior, “el gasto público se conceptúa como el conjunto de erogaciones, generalmente en dinero, que realizan tanto los órganos del Estado, como las demás entidades públicas, que incide sobre las finanzas estatales, y que tiene el propósito de satisfacer los objetivos y metas que el Estado se propone para un ejercicio fiscal determinado”³⁶.

Por erogaciones, se debe entender en términos de economía como “aquel desembolso de dinero en efectivo que lleva a cabo una persona o una empresa”.³⁷

Es decir, para el caso que nos ocupa, que el Estado será responsable del destino de los gastos que realice la Nación, igualmente tendrá como prioridad la satisfacción de las necesidades básicas y primarias de la sociedad, para lograr un adecuado ejercicio presupuestal, basado en su distribución original.

Como se puede apreciar el gasto público toma sentido, de acuerdo al enfoque que pretenda el titular del Estado de conformidad con las características sustanciales de la sociedad que compone determinada Nación, razón por la cual no se podría hablar de un gasto público, sino más bien de distintos gastos públicos, que varían de acuerdo al enfoque que se pretenda ejercer sobre el mismo.

³⁶ Mabarak Cerecedo, Doricela. *Derecho Financiero Público*, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 23

³⁷ Consulta en ABC <http://www.definicionabc.com/general/erogacion.php#ixzz2BJQaVnl2>. [Fecha de publicación desconocida] Fecha de consulta 15 de Agosto de 2014, 15:13 hrs.

De acuerdo con lo postulado por la maestra Doricela Mabarak en su libro titulado Derecho Financiero Público, se tiene que el gasto público puede ser estudiado desde diferentes criterios, destacando entre ellos los siguientes:

1. Con un criterio administrativo: Se encuentra basado en la estructura orgánica del Estado, tiene como punto de partida el presupuesto que se asigne a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para posteriormente asignar presupuesto a los órganos administrativos determinados que conformen cada uno de estos tres poderes.
2. Con un criterio funcional: Toma en consideración la función de los órganos administrativos responsables del ejercicio presupuestal, y no al órgano en sí mismo, del presente criterio se encuentra que el gasto público en materia de salud, de vivienda, educativa, de justicia, entre otros.
3. Por objetivos económicos (gasto corriente y gasto de inversión): Es decir, toma en cuenta los gastos necesarios para solventar los requerimientos diarios de la maquinaria gubernamental; y, el gasto de inversión que será el que realice el Estado para el desarrollo de obras públicas.
4. Ordinarios y extraordinarios: Por gasto público ordinario se entiende aquel que se encuentra proyectado dentro de un ejercicio fiscal, y su ejercicio se lleva a cabo de acuerdo al proyecto de presupuesto de egresos aprobado. Por su parte, el gasto público extraordinario, será aquel que se realice para solventar las necesidades derivadas de un gasto que no se tenía previsto, como puede ser un fenómeno natural. Para este último caso, el presupuesto que constituya el gasto público extraordinario se integrará con redistribuciones y transferencias de partidas presupuestales, así como con la obtención de ingresos también extraordinarios.

1. La actividad financiera del Estado

El término que emplearé en el presente subtema es “finanzas”, dicho término “proviene del francés *finances* y ésta de la palabra *finatio*, de la raíz *finis* que significa acabar, poner término mediante pago o simplemente una prestación pecuniaria. En su origen *financiar* pagar, y su sentido se ha extendido a la manera de obtener dinero y a su empleo y utilización”³⁸.

La ciencia encargada de conocer y analizar las normas que integran los sistemas y procedimientos que tienen por objetivo, la obtención de recursos

³⁸ Serra Rojas, Andrés. *Ob. Cit.*, Pág. 9

financieros, así como a la distribución y el ejercicio del gasto de dichos recursos, es materia de la ciencia de las finanzas o ciencia financiera, la ciencia financiera podrá ser pública o privada, en las que la diferencia principal consiste en la atención de organismos públicos, la primera, y de organismos privados, la segunda.

Para el presente trabajo, resulta prioritario abordar la ciencia de las finanzas públicas, la cual “estudia todos los medios de que se vale el Estado y todos los organismos que de él dependen para obtener los recursos económicos con objeto de financiar el gasto público”³⁹.

“Para definir lo que debemos entender por ciencia de las finanzas públicas, conforme al pensamiento de Francisco Nitti, se dice que la ciencia de las finanzas públicas tiene por objeto investigar las diversas maneras, por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento y también la forma en que esas riquezas serán utilizadas”⁴⁰

Sin embargo, no óbice mencionar que no solo la ciencia de las finanzas públicas se encarga del estudio del comportamiento presupuestal, pues para llegar a ese momento requieren de una rama jurídica que regula la integración y el ejercicio presupuestal, dicha rama es el derecho financiero, a través de su división encontrada en el derecho presupuestario, el cual está encargado de regular la planeación, organización, dirección y control del gasto público.

Es preciso distinguir el derecho financiero del derecho fiscal, pues el primero es el conjunto del estudio de normas que regulan el carácter presupuestal del Estado, con todos los conceptos que ello implique, obtención, distribución y aplicación; mientras que el derecho fiscal se refiere específicamente a la captación de los ingresos del Estado, de acuerdo a la siguiente definición: “se refiere al conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad del Fisco, entendiendo por Fisco el órgano del Estado encargado de la determinación, liquidación y administración de los tributos”.⁴¹

³⁹ Mabarak Cerecedo, Doricela. *Ob. Cit.*, p. 6

⁴⁰ Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, Editorial Porrúa, México, 1977, p. 10

⁴¹ Arrijo Vizcaíno, Adolfo. *Derecho Fiscal*, Editorial Themis, México, 1998, p. 17

La palabra *financiero*, “alude a lo que es relativo a la Hacienda pública, antiguamente se decía dineros públicos y se refería a las cuestiones bancarias; bursátiles o a los grandes negocios mercantiles por extensión a la propia persona versada en el conocimiento de estas materias, como banquero, financiero, capitalista o estadista.”⁴²

Con motivo del concepto referido en el párrafo anterior, es que se hizo necesario mencionar la distinción entre finanzas públicas y finanzas privadas.

Como ha quedado descrito el Estado cuenta con diferentes maneras de expresarse, sin embargo en el ámbito presupuestal, realiza diversas actividades para la consecución de sus finalidades, “a través del Poder Ejecutivo desarrolla una actividad que se encamina a la realización de servicios públicos y a la satisfacción de necesidades generales. Siendo esto así, es lógico que la administración de un Estado como la de cualquier otra entidad pública o privada tenga que utilizar medios personales, materiales y jurídicos para lograr el cumplimiento de sus fines. De donde resulta que uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa está constituido precisamente por la gestión de intereses económicos”.⁴³

En virtud de lo anterior, resulta evidente que la actividad financiera pública del Estado consiste en el manejo de “ingresos y gastos sociales que realiza el Estado, lo cual nos permite conocer las diversas vías por medio de las cuales el sector público se allega de recursos pecuniarios y que en la práctica se conocen como contribuciones, ingresos derivados de financiamientos, jugando un papel muy destacado en este rubro la utilización de empréstitos, y por el desarrollo de actividades mercantiles empresariales del propio Estado, así como para la explotación y aprovechamiento de sus bienes patrimoniales, ingresos que conforme a la legislación fiscal se conocen como derecho público y privado; así mismo, la otra parte importante de esa actividad va enfocada a cubrir el gasto público con el fin de hacer realidad las atribuciones del estado, como son la atención de la educación pública, la seguridad social, la defensa nacional, la

⁴² Serra Rojas, Andrés. *Ob. Cit.*, p. 9

⁴³ De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1976, p. 3

salubridad y la seguridad pública, la administración de justicia, la construcción de obras públicas y diversos servicios de interés social”.⁴⁴

La actividad financiera del Estado, se constituye por las normas que regulan la obtención de los ingresos de los Entes Públicos y las diversas formas y procedimientos de aplicación de esos ingresos, y básicamente “se realiza en tres momentos fundamentales:

- a) La obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al Estado tanto por instituciones o personas de Derecho Privado, como serían aquellas dedicadas a la explotación de su propio patrimonio (empresas industriales, comerciales, arrendadoras de inmuebles, prestadoras de servicios; como a través de instituciones de Derecho Público, por ejemplo, los diversos tipos de tributos; o bien, por institutos mixtos, como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos.
- b) Posteriormente, la gestión o manejo de los recursos obtenidos, así como la administración y explotación de sus bienes patrimoniales de carácter permanente, es decir, el manejo de las finanzas públicas y del patrimonio del Estado.
- c) Más adelante, la realización de una variada cantidad de gastos o erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de obras, así como diversas actividades y gestiones propias del Estado Moderno”⁴⁵.

2. Órganos encargados de la actividad financiera pública

La autoridad encargada o facultada para la ejecución de las disposiciones fiscales o tributarias se le ha denominado *Fisco*, palabra que es de origen romano y que se empleaba para denominar al tesorero del soberano, Rey Emperador. Con el surgimiento de la figura del Estado, conllevó a la creación del término *Erario* para designar al Tesorero del Estado. “La Hacienda Pública como organismo y como concepto de Derecho Positivo español, aparece por primera vez cuando Felipe V crea la Secretaría de hacienda dentro de la organización administrativa del reino español”,⁴⁶ es así como México adopta el término de Hacienda pública y la dependencia encargada de la Actividad Financiera del Estado, así como de

⁴⁴ Sánchez Gómez, Narciso. *Derecho Fiscal Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 4

⁴⁵ Méndez Galeana, Jorge. *Introducción al Derecho Financiero*. Editorial Trillas, México, 2003, p. 12

⁴⁶ De la Garza, Sergio Francisco. *Ob. Cit.*, p. 81

manejar las finanzas públicas, es conocida como Secretaría de Hacienda y Crédito Público, responsable de la organización, administración y disposición del erario público, y son autoridades fiscales, las que intervienen en su recaudación por mandato legal.

La recaudación se conforma de todos los ingresos de la federación, y aun cuando se encuentren destinados a un fin específico, la autoridad responsable y designada para ello, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice.

A. Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México

Para el caso de la Ciudad de México, es la Secretaría de Finanzas la responsable del despacho de los asuntos relacionados con el desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, así como de la programación, presupuestación y evaluación del gasto público de la Ciudad de México, así como de representar el interés de la Ciudad de México en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la entidad.

Con fundamento en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Ciudad de México, cuenta con atribuciones para: elaborar el presupuesto de ingresos de la entidad que servirá de base para la formulación de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Ciudad de México; recaudar, cobrar y administrar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos a que tenga derecho la Ciudad de México en los términos de las leyes aplicables; determinar, recaudar y cobrar los ingresos federales coordinados; ejercer la facultad económico coactiva, para hacer efectivos los créditos fiscales a favor de la Ciudad de México; 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 de la Ciudad de México y evaluar

el resultado de su ejecución; formular la cuenta anual de la hacienda pública de la Ciudad de México.

En consideración con lo estatuido por el Reglamento Interior de la Administración Pública, en su artículo 7º, señala las Unidades Administrativas, las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, los Órganos Político-Administrativos y los Órganos Desconcentrados adscritos a las dependencias de la Ciudad de México, designando a las siguientes, en el caso de la Secretaría de Finanzas:

Artículo 7º.-

...

VIII. A la Secretaría de Finanzas:

A) Subsecretaría de Egresos, a la que quedan adscritas:

- 1.-Dirección General de Política Presupuestal;
2. Dirección General de Contabilidad, Normatividad y Cuenta Pública;
3. Dirección General de Egresos A; y
4. Dirección General de Egresos B.

B) Tesorería de la Ciudad de México, a la que quedan adscritas:

- 1.-Subtesorería de Política Fiscal;
- 2.-Subtesorería de Administración Tributaria, a la que quedan adscritas:
 - 2.1. Dirección de Registro;
 - 2.2. Dirección de Servicios al Contribuyente;
 - 2.3. Dirección de Ingresos;
 - 2.4. Se deroga,
 - 2.5 Dirección de Normatividad,
 - 2.6 Coordinaciones de Operación Regional Tributaria, y Administraciones Tributarias.
 - 2.7. Dirección de Modernización Tributaria
3. Subtesorería de Fiscalización, a las que quedan adscritas:
 - 3.1. Dirección Ejecutiva de Cobranza:
 - 3.1.1. Dirección de Control de Obligaciones y Créditos; y
 - 3.1.2. Dirección de Cobranza Coactiva.
 - 3.2. Dirección de Programación y Control de Auditorias;
 - 3.3. Dirección de Auditorías Directas; y
 - 3.4. Dirección de Revisiones Fiscales.
4. Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.

C) Procuraduría Fiscal de la Ciudad de México, a la que quedan adscritas:

...

- D) Dirección General de Informática
- E) Subsecretaría de Planeación Financiera.

...

G) Unidad de Inteligencia Financiera de la Ciudad de México:

...

Cabe precisar que si bien, la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México es la dependencia responsable, para la Ciudad de México, de la administración de los recursos públicos, son dos de sus áreas integrantes que destacan por la función que desempeñan. Una de ellas, la Tesorería, es responsable de la administración y seguimiento de la actividad consistente en la recaudación fiscal, es decir, de los ingresos públicos de la Ciudad de México; y, la otra, la Subsecretaría de Egresos, es responsable de la administración y seguimiento de las erogaciones de la Ciudad de México, es decir, de los egresos públicos.

B. Tesorería de la Ciudad de México

Es el artículo 35 del Reglamento Interior de la Administración Pública de la Ciudad de México, el numeral que precisa las atribuciones correspondientes al titular de la Tesorería de la Ciudad de México, es decir, el responsable de la política en materia de ingresos de la Ciudad de México, destacando entre ellas las de elaborar la política fiscal de la Hacienda Pública de la Ciudad de México, acorde con el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México, así como el proyecto y cálculo de los ingresos de la Ciudad de México, lo cual servirá como base medular para la elaboración posterior del presupuesto de ingresos y la formulación del anteproyecto de iniciativa de Ley de Ingresos de la Ciudad de México.

Aunado a lo anterior, participa en la formulación de anteproyectos de iniciativas de leyes fiscales de la Ciudad de México, sus reformas y adiciones; interpreta y aplica las leyes y demás disposiciones fiscales de la Ciudad de México, así como las de carácter federal cuya aplicación esté encomendada a la propia Ciudad de México; propone para aprobación superior, la política de bienes y servicios de la Ciudad de México y, con base en ella, autoriza los precios y

tarifas que se utilicen. En el marco de la concurrencia tributaria, participa en la formulación, vigilancia y cumplimiento de los acuerdos de colaboración administrativa en materia fiscal federal, en los términos de las leyes y reglamentos aplicables.

También actualiza los padrones de contribuyentes; administra, recauda, comprueba, determina, notifica y cobra las contribuciones, los aprovechamientos y sus accesorios, ejerce la facultad económico coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales de la Ciudad de México y los de carácter Federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos del Ejecutivo Federal; rinde cuenta de las operaciones coordinadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Específicamente en el ámbito de control presupuestal, es responsable de coordinar la integración y análisis de la información de ingresos, para cumplimentar la obligación de informar a los órganos destinados para ello.

a) Subsecretaría de Egresos de la Ciudad de México

Es en el Artículo 34 del ordenamiento que he venido citando en párrafos anteriores en donde se consideran las atribuciones conferidas al titular de la Subsecretaría de Egresos de la Ciudad de México, área de la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México, responsable de la emisión de normas y lineamientos que deben observar las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública, para la elaboración del Programa Operativo de la Administración Pública de la Ciudad de México, programa operativo anual, anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México y de la Cuenta Pública de la Ciudad de México, es decir, es una unidad administrativa con facultades suficientes para vigilar el procedimiento de asignación y aplicación del presupuesto en todo la Ciudad de México.

Además de lo descrito en el párrafo anterior, autoriza y comunica el calendario presupuestal de las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración

Pública; expedir las normas y lineamientos a que deba sujetarse la programación, el presupuesto, contabilidad y seguimiento del gasto público de la Ciudad de México; resuelve sobre las solicitudes de autorización previa, para que las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública establezcan compromisos con el fin de garantizar la continuidad de las obras prioritarias y la prestación de los servicios públicos, así como aquellas que comprendan más de un ejercicio; coordina la elaboración e integración de los informes de gestión y estados financieros de la Administración Pública Centralizada, así como la integración de los relativos a la Administración Pública Paraestatal; valida presupuestalmente los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios de las Dependencias, Unidades Administrativas, Delegaciones, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, y en su caso, hace observaciones.

II. INGRESOS PÚBLICOS

Todo el dinero que cada año recibe el Estado en sus tres esferas de competencia es lo que comúnmente se conoce como ingresos públicos, situación que es consecuencia del ejercicio de la potestad tributaria del Estado, así como por la realización de otra serie de actos de derecho público y privado.

Por el término ingreso, se debe entender “toda percepción en dinero, especie, crédito, servicios o cualquier otra forma que modifique el patrimonio de una persona”.⁴⁷ Como he mencionado, el Estado cuenta con diferentes formas para allegarse de recursos económicos para atender cada uno de los gastos gubernamentales, en estricto sentido, esto es lo que se denomina como “ingresos públicos” o del Estado, ya que es éste el que “mediante diversas figuras tributarias de carácter legal, establece la obligación de los individuos, cuyo cumplimiento permite solventar los gastos comunes”.⁴⁸

⁴⁷ Mabarak Cerecedo, Doricela. *Ob. Cit.*, p. 15

⁴⁸ Martínez Morales, Rafael. *Derecho Administrativo 3er y 4º cursos*, Editorial Oxford, México, 2005, p. 60

El Estado puede obtener ingresos por vía de derecho público y por derecho privado. Por vía de derecho público, se encuentran los tributarios, los empréstitos, la emisión de moneda y las contraprestaciones por servicios públicos, y por su parte el Estado en su carácter de persona moral de derecho privado puede obtener ingresos a través de las enajenaciones de bienes propios, o bien, las utilidades derivadas de empresas que pertenecen al mismo Estado.

Por sus características particulares, los ingresos se encuentran clasificados de diversas maneras, sin embargo, en el siguiente apartado, mencionaré las más destacadas.

1. Clasificación de los ingresos

Con el objeto de lograr un estudio más eficiente y práctico de los ingresos públicos, se encuentran clasificados como ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios, sin embargo, encontramos actualmente definiciones sobre ingresos tributarios o ingresos financieros.

Para la consecución de los fines que tienen los ingresos públicos, se encuentra su regulación en la ley de ingresos correspondiente a la entidad que cuente con atribuciones de emitir su propio ordenamiento, en dicho cuerpo normativo se deberá señalar, definir y distinguir, cuáles son las distintas formas de los ingresos, tales como: impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aportaciones de seguridad social, productos, aprovechamientos, empréstitos, y bonos de deuda pública.

Los ingresos ordinarios se definen, como aquellos “que tienden a cubrir las necesidades fundamentales del Estado en cada uno de sus ejercicios fiscales”⁴⁹, y los obtiene el estado, ya sea federal, estatal o municipal, de una manera determinada previamente, durante un periodo exacto, mejor conocido como ejercicio fiscal, que en principio tiene una duración de un año natural, comprendido desde el mes de enero, hasta Diciembre, razón por la cual puedo comentar que los ingresos ordinarios serán aquellos recaudados en un periodo denominado

⁴⁹ Sánchez Gómez, Narciso. *Ob. Cit.*, p. 11

ejercicio fiscal, y a partir de ese ingreso se conforme y atienda el gasto público previsto para ese mismo ejercicio.

En su libro de Derecho Fiscal el autor, Rafael Rodríguez Lobato, complementa la presente información y menciona que derivado de las características manifestadas, reciben el nombre de ingresos ordinarios los siguientes:

- a) Los impuestos,
- b) Las aportaciones de seguridad social,
- c) Las contribuciones de mejoras,
- d) Los derechos,
- e) Los rezagos,
- f) Los productos, y
- g) Los aprovechamientos.

Por su parte, los ingresos extraordinarios son los que debe percibir el Estado en épocas de crisis generadas por un fenómeno natural o de cualquier otra circunstancia que ponga al gobierno en una emergencia financiera. Para esta situación Raúl Rodríguez Lobato, menciona que los ingresos extraordinarios son “los destinados a sufragar gastos no previstos o déficits presupuestarios”.⁵⁰

En los casos en los que se requiere el uso de ingresos extraordinarios, se proyecta y ejecuta dentro del propio ejercicio fiscal, un programa extraordinario con objeto de obtener dichos ingresos, ingresos que conformarán un presupuesto que se extingue, una vez que termino la causa que motivó su implementación, sin embargo, en la mayoría de los casos el período de duración de los ingresos en comento prolonga tanto, que con el paso de las administraciones, se establecen de manera permanente.

Reciben el nombre de ingresos extraordinarios, los siguientes:

- a) Los impuestos extraordinarios,
- b) Los derechos extraordinarios,
- c) Los empréstitos,
- d) La emisión de moneda,
- e) Las expropiaciones,
- f) Los servicios personales.

⁵⁰Rodríguez Lobato, Raúl. *Derecho Fiscal*, Editorial Oxford University Press, 2004, México, p. 4

Como mencioné al inicio del presente subtema, además de la clasificación general de los ingresos en ordinarios y extraordinarios, encontramos una clasificación más de los mismos, la cual los divide en ingresos financieros (no tributarios) e ingresos fiscales (tributarios).

Por ingresos financieros se entienden aquellos ingresos que “derivan de la explotación de los recursos con que cuenta el Estado, de los financiamientos que por diferentes vías se procura con el fin de completar su presupuesto. De ello resulta la existencia de ingresos patrimoniales y de ingresos crediticios.”⁵¹ Es decir, que serán los ingresos que percibe el Estado, con motivo de la explotación de sus bienes propios, o bien, derivado de alguna otra actividad que celebre el Estado, en su calidad de persona moral de derecho público, ejemplo de esto son el crédito público, la emisión de moneda y los empréstitos, su característica principal, es que le permiten al estado contar con recursos líquidos de manera constante.

No obstante, es preciso señalar que se encuentran dentro de esta clasificación, los ingresos financieros que obtiene el Estado en su carácter de persona moral de derecho privado, tal es el caso de las enajenaciones de bienes propios, o bien, las utilidades derivadas de empresas que pertenecen al mismo Estado.

Los ingresos fiscales o tributarios, serán aquellos que decreta el Estado con carácter general y obligatorio, a través de instrumentos legales, que tienen por objeto cubrir el gasto público. “Las contribuciones, al ser establecidas por el Estado en ejercicio de un poder público, no derivan de un acto contractual, sino de una carga impuesta por una declaración unilateral del Estado, sometida a las normas de derecho público, lo que le da el derecho de cobrarlo aun en contra de la voluntad del particular, a través de un procedimiento administrativo de ejecución.”⁵²

⁵¹Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo – Segundo Curso*, Editorial Limusa, México, 2005, p. 29

⁵²*Ibidem*, p. 27

2. Ley de ingresos de la Ciudad de México

Como mencioné en el subtema anterior, el documento legal, mediante el cual se insertan cada uno de los ingresos del Estado, se denomina Ley de ingresos, en este ordenamiento se contienen todos los medios por los que el Estado tendrá derecho de percibir recursos económicos en un determinado ejercicio fiscal, así como las características bajo las cuales se percibirán dichos ingresos.

Para la conformación de la Ley de Ingresos existe un procedimiento constitucional a seguir, el cual consiste en: iniciación, discusión y aprobación, promulgación y publicación, en México, en el ámbito federal, dicho procedimiento transcurre como a continuación se describe.

El titular del poder Ejecutivo inicia el proyecto de Ley de Ingresos, posteriormente lo remite a la Cámara de Diputados o cámara de origen, lugar en donde se discute y aprueba dicho proyecto. Esta última cámara lo envía a la Cámara de Senadores o cámara revisora para su aprobación, dicha cámara es responsable de devolver el proyecto de ley de ingresos, debidamente aprobado al titular del ejecutivo para su promulgación y publicación.

Para la Ciudad de México, en el procedimiento de conformación de la Ley de Ingresos la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México tiene un papel preponderante para ello, pues cuenta con facultades suficientes en materia presupuestal, para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público de la Ciudad de México, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión, así como también para expedir su Ley Orgánica y la Ley de Ingresos de la Ciudad de México.

De manera breve describiré las facultades que tiene la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México en materia financiera, presupuestaria y de fiscalización, de conformidad con el contenido del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

1. Examina, discute y aprueba anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México;

2. Formula su proyecto de presupuesto que enviará al Jefe de Gobierno para su incorporación en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México;
3. Revisa la Cuenta Pública del año anterior que le remita el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, para lo cual dispone de la Contaduría Mayor de Hacienda, y
4. Recibe y analiza los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados.

Por su parte, para la publicación de la Ley de Ingresos de la Ciudad de México, es el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México quien cuenta con la facultad exclusiva de presentar la iniciativa de dicha Ley ante la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, a más tardar el 30 de Noviembre, o 20 de diciembre, cuando su encargo hubiera comenzado el 1º de diciembre; para ello se auxiliará de la Secretaría de Finanzas, con el objeto de elaborar el proyecto en mención considerando los montos de endeudamiento necesarios para la Ciudad de México y aprobados por el Congreso de la Unión.

La Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México es responsable de comparecer ante la Asamblea Legislativa, con el objeto de explicar el contenido de la Ley del Ingresos de la Ciudad de México, órgano que conocerá de dicho ordenamiento para examinarlo, discutirlo y aprobarlo. Una vez que se encuentre debidamente aprobado por la Asamblea Legislativa, remitirán el proyecto de Ley de Ingresos al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, quien será responsable de emitir su debida publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

III. EGRESOS PÚBLICOS

Como ha quedado descrito, desde el principio del presente capítulo, la actividad financiera del Estado se desarrolla en tres momentos, obtención, manejo y aplicación de los recursos económicos.

La obtención de recursos se regula con la determinación de ingresos que se establezca, de conformidad con la Ley de Ingresos que se apruebe para el ejercicio fiscal que corresponda.

El manejo de los recursos obtenidos se efectúa través de los distintos órganos integrantes de la Administración Pública, de acuerdo con sus disposiciones reglamentarias.

Es la aplicación o gasto de los recursos económicos que formen parte del presupuesto gubernamental, la materia del presente subtema, para ello, hay que considerar que el presupuesto del Estado es la “previsión de los ingresos y gastos públicos para un ejercicio anual, autorizada en la forma constitucionalmente predeterminada. La potestad de aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio deben decretarse para cubrirlo, es una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.”⁵³

1. Presupuesto de Egresos

El presupuesto de egresos es el conjunto de aportaciones de carácter presupuestal realizadas por todas y cada una de la áreas integrantes del Gobierno de la Ciudad de México, reflejadas en un programa de trabajo de gobierno, autorizado por un periodo determinado, expresado en cifras o cantidades económicas, el cual se formula, aplica y controla por el Poder Ejecutivo, con la intervención del Poder Legislativo, por lo que hace a su autorización. Derivado de lo anterior, se puede decir que “el presupuesto es el documento – legal y contable – en que el gobierno prevé, en cantidades de dinero, los gastos que habrá de hacer en cierto periodo y los ingresos que serán necesarios para cubrir aquéllos”.⁵⁴

El presupuesto de egresos actualmente cuenta con el papel preponderante de ser un instrumento óptimo para la programación de actividades la Administración Pública, guardando con ello una relación directa con la planeación estatal.

En el ámbito federal, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público regula el presupuesto de egresos y considera en su contenido distintos tipos de

⁵³ De Pina Vara Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 515

⁵⁴ Ríos Elizondo, Roberto. *Estudios de Derecho Público Contemporáneo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, p. 269

erogaciones, distinguiendo así las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y deuda pública.

Por gasto corriente se entiende las erogaciones públicas que se destinan para el pago de las funciones administrativas y por la prestación de servicios que realizan, razón por la cual a este tipo de gastos también se les denomina gastos de administración.

La inversión física comprende las erogaciones realizadas por el sector público, encaminadas a la adquisición de equipamiento en general de las oficinas ocupadas por la Administración Pública, materiales de construcción, maquinaria, bienes muebles, bienes inmuebles, y todo aquello que implique un ingreso económico en especie a la Administración Pública, relacionado con los rubros mencionados.

Por su parte, la inversión financiera se integra por las erogaciones destinadas a la inversión económica que realice el gobierno para sí mismo, tales como la compra de bonos o acciones del mercado de valores.

La deuda pública se conforma por aquellos gastos que se destinan a cubrir cualquier tipo de financiamientos, internos o externos, que se hubieran realizado sobre el crédito de la nación. La presente modalidad, representa una categoría importante, pues incluso cuenta con una Ley que regula los términos en los que se contrae deuda pública, y los mecanismos por los cuales se lleva a cabo el pago de la misma. Es en dicho ordenamiento, en donde se encuentra la definición de deuda pública, pues en su artículo 1º establece que se integra con las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamiento y a cargo de los diferentes órganos que integran la Administración Pública Federal; y, por financiamientos entiende aquellos compromisos contratados dentro o fuera del país de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

1. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo;
2. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos;
3. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados; y,
4. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

De manera enunciativa mencionaré los requisitos que debe reunir el presupuesto: universalidad, especialidad, anualidad, unidad, planificación, exactitud, claridad, exclusividad, previsión, publicidad y periodicidad.

A. Naturaleza Jurídica

Como se planteó al inicio del presente Capítulo, el gasto público se integrará por los ingresos determinados por el propio Estado, así como por los egresos que el mismo Estado autorice a través del órgano facultado para ello, sin embargo en diferentes administraciones se entiende por presupuesto, únicamente el gasto que realiza el Estado para cubrir su gasto público, planteamiento que por principio forma parte de un primer punto de consideración respecto de la naturaleza jurídica del presupuesto público.

En segundo lugar, respecto de las características que aportan elementos a la naturaleza jurídica del presupuesto, encontramos el debate jurídico que considera al presupuesto como un acto administrativo a cargo de un órgano legislativo, o bien, como una Ley en toda su estructura.

Derivado de lo anterior, es importante mencionar que formal y orgánicamente la conformación del presupuesto constituye “un acto legislativo, puesto que sigue el procedimiento usual de cualquier ley (iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación)”⁵⁵, sin embargo, el hecho de que no participe una de las cámaras en el proceso de revisión pretende ser el argumento por el cual no reúna los requisitos de una ley.

En complemento a lo descrito en el párrafo anterior, el argumento que sí aporta elementos a no considerar el presupuesto como una ley es que materialmente “no reúne las notas que identifican una ley: generalidad, abstracción e impersonalidad; sino que por el contrario, contiene disposiciones concretas, particulares y dirigidas de manera específica a los entes públicos”⁵⁶, razón por la cual cumple con los requisitos necesarios para considerarla un acto

⁵⁵ Martínez Morales, Rafael. *Derecho Administrativo 3er y Cuarto Curso, Ob.Cit.* p. 78

⁵⁶ *Idem.*

administrativo a cargo de un órgano legislativo, el cual sólo debería ser modificado por dicho órgano, responsable de su creación.

Sin embargo, es necesario mencionar, en este punto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 71 y 72 hace referencia a los términos Ley y Decreto, ambos nos normas generales, abstractas, obligatorias y coercibles, sin embargo “la palabra ley es utilizada por el Congreso para regular materias o asuntos generales; y la palabra decreto para asuntos más concretos, como pasa con la reforma a las leyes”⁵⁷

B. Tipos de Presupuesto: tradicional, por programas y funcional

Es importante tomar en cuenta que el presupuesto en el quehacer administrativo, no sólo es un medio de control y coordinación administrativa que refleje el éxito de la gestión del Estado, sino que también es el reflejo de las decisiones políticas de mayor trascendencia, que repercutirán en el desarrollo económico de una nación.

En virtud de lo anterior, la concepción del presupuesto ha variado en la medida que lo han hecho las actividades del Estado, variación que ha dado origen a diferentes sistemas presupuestales: tradicional, por programas y funcional.

Presupuesto Tradicional. El presupuesto tradicional es un documento netamente financiero, pues establece la previsión del gasto estatal para un ejercicio presupuestal determinado y proporcionalmente el origen de esos recursos económicos que integrarán el gasto público.

“La concepción antigua del presupuesto comprendía solamente los ingresos y los gastos públicos; de esta forma el presupuesto constituía el documento público en el que se establecía los que el gobierno gastaría y la fuente de donde emanarían los ingresos necesarios para dicha erogación, constituyendo, en consecuencia, un acto de relativa influencia en la vida económica y social de una nación”.⁵⁸

⁵⁷ Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, Editorial fondo de Cultura Económica, México 1996. P. 76.

⁵⁸ Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Ob. Cit.*, p. 19

Derivado de lo descrito, tiene como características principales ser financiero, equilibrado y anual. En México, se manejó la elaboración de un Presupuesto Tradicional, hasta 1976, fecha en la que el presupuesto en mención, se limitaba a informar quién gastaba, en qué gastaba y cuánto se gastaba, pero sin aportar “suficiente información sobre los objetivos y metas del programa del gasto público del Ejecutivo Federal, ni sobre el coste económico de los programas gubernamentales, y de las repercusiones económicas que se esperaban producir en la economía nacional”.⁵⁹

Presupuesto por Programas. A diferencia del presupuesto anterior, en este concepto el documento elaborado no obedece únicamente al conjunto de previsiones de los gastos y los ingresos del Estado, pues contempla las actividades que de acuerdo a los Programas establecidos se desarrollarán a lo largo del ejercicio presupuestal correspondiente, así como los medios para llevarlas a cabo, es decir que constituye un instrumento de trabajo de la Administración Pública, que contribuirá a la planeación económica y social de una nación.

El presupuesto por programas, es también conocido como presupuesto de Estado, ya que los recursos económicos considerados para los diferentes servicios que se encuentran a cargo del Estado muestran de forma precisa la actividad de estos servicios y sus posibles reformas⁶⁰.

Presupuesto Funcional. Como su nombre lo indica, toma en consideración la función de los órganos administrativos responsables del ejercicio presupuestal, y no al órgano en sí mismo, es decir, que se asigna el presupuesto de acuerdo a la materia que corresponda: en materia de salud, de vivienda, educativa, de justicia, por ejemplo.

⁵⁹ Faya Viesca, Jacinto. *Finanzas Públicas*, Editorial Porrúa, México, 1981, p. 228

⁶⁰ Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Ob. Cit.*, p. 21

a) Preparación, elaboración y aprobación del presupuesto de egresos federal

Por principio es importante destacar que el presupuesto federal se encuentra sistematizado en ramos, programas, subprogramas y partidas, dicha división facilitará la comprensión respecto de la lectura e interpretación del presupuesto.

El procedimiento de integración del presupuesto de egresos inicia con la determinación de los lineamientos para la elaboración del mismo, elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia responsable de solicitar a cada una de las dependencias y entidades integrantes de la administración pública el inicio de actividades del anteproyecto de presupuesto de egresos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es responsable de evaluar, discutir y ajustar la elaboración de los anteproyectos que remitan cada una de las dependencias y entidades responsables de dicha actividad, órganos que serán responsables de atender el plan nacional determinado por el Estado, en atención al concepto de planeación que la define como uno de los instrumentos en manos del Ejecutivo para definir políticas y sujetar a las mismas a la totalidad de los órganos públicos que están dentro de su esfera.⁶¹

Una vez que hayan sido corregidos los anteproyectos elaborados por las dependencias y entidades involucradas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será responsable de integrar el Proyecto de presupuesto de egresos, con el objeto de conformar la iniciativa de presupuesto de egresos, misma que presentará ante la Cámara de Diputados, mediante comparecencia pública.

La Cámara de Diputados, discutirá y aprobará dicha iniciativa, para posteriormente devolver el Decreto de Presupuesto de Egresos del año que corresponda, a la Secretaría responsable de su elaboración e integración, con el objeto de que se devuelva al poder ejecutivo para su debida promulgación y publicación, a través del Diario Oficial de la Federación, con el refrendo del Secretario de Gobernación.

⁶¹ Roldán Xopa, José. *Derecho Administrativo*, Editorial Oxford University Press, México 2008, p. 271.

2. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México

Para el caso del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, es la Secretaría de Finanzas quien elabora el proyecto de presupuesto y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México lo presenta ante la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México para someterlo a su consideración.

El gasto público en la Ciudad de México, se basará en el Presupuesto de Egresos aprobado por la Asamblea y 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, quienes estarán obligadas a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente.

La Asamblea autorizará la afectación o retención de participaciones federales asignadas a la Ciudad de México, para el pago de obligaciones contraídas por la Ciudad de México, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El Jefe de Gobierno enviará a la Asamblea la solicitud correspondiente indicando: a) Compromiso de pago que se pretende contraer; b) Monto total a pagar; c) Calendario de pagos; d) Fuente de garantía, y e) Mecanismos de pago.
2. La Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, dentro de un plazo de 30 días, contados a partir de la presentación de la solicitud, deberá emitir el dictamen correspondiente. En todo caso, se aprobará por mayoría simple de los votos de los legisladores presentes en la Sesión.
3. La Secretaría llevará un Registro Único de Compromisos y Garantías que afecten los ingresos de la Ciudad de México, los cuales informará el Jefe de Gobierno, trimestralmente ante la ALDF.
4. El 30 de diciembre se publicará en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Decreto de presupuesto de Egresos que finalmente hubiera sido aprobado por la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México.

La integración del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México se elabora en estricto apego a lo estatuido por la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente de la Ciudad de México, ordenamiento que enuncia los requisitos que deberá contener, estructurándose de la siguiente manera:

- Título primero: De las asignaciones
- Título segundo: De la ejecución y control presupuestario
- Título tercero: De la disciplina presupuestaria
 - Capítulo I: Criterios para el ejercicio presupuestal
 - Capítulo II: De los servicios personales
 - Capítulo III: De la inversión pública
 - Capítulo IV: De las transferencias y aportaciones
 - Capítulo V: De las adquisiciones y las obras públicas
- Título cuarto: Del control, evaluación y responsabilidades

Las disposiciones que establece el Decreto son precisas, y vale la pena destacar que considera que los titulares de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones, Entidades y Órganos de Gobierno y Autónomos, y los servidores públicos encargados de la administración de los recursos asignados, sin exceder sus presupuestos autorizados, responderán de las cargas financieras que causen por no cubrir oportunamente sus respectivos adeudos o por otra causa que les sea imputable, conforme a sus funciones y las disposiciones legales correspondientes. Tratándose de las Entidades, el pago de dichos adeudos requerirá además de la autorización específica de su Órgano de Gobierno.

Igualmente destaca que los titulares de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades, serán conjuntamente responsables con los servidores públicos encargados de la administración de los recursos asignados, de las erogaciones por los conceptos de Servicios Personales, Inversión Pública, Transferencias y Aportaciones y Adquisiciones y Obras Públicas, los cuales se sujetarán a los criterios de racionalidad, austeridad, economía, gasto eficiente y disciplina presupuestal.

Y es en el título cuarto, denominado “Del control, evaluación y responsabilidades”, en el que señala que la Contraloría de la Ciudad de México en el ámbito de su competencia, examinará, verificará, comprobará, vigilará, evaluará y dará seguimiento al ejercicio del gasto público y su congruencia con la Ley, su Reglamento, el Decreto de Presupuesto, los criterios, políticas y lineamientos que al efecto se emitan. Teniendo por objeto promover la eficiencia y eficacia en las

operaciones presupuestales de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades y verificar si se han alcanzado los resultados establecidos.

La Administración Pública estará obligada a proporcionar la información que le sea solicitada por la Contraloría General de la Ciudad de México y/o sus órganos de control interno, a fin de que éstas puedan realizar las funciones de fiscalización, inspección, verificación y evaluación del ejercicio del gasto público.

La Contraloría General en el ejercicio de sus atribuciones, comprobará el cumplimiento, por parte de la Administración Pública, de las obligaciones derivadas del Decreto de Presupuesto de Egresos. Con tal fin, dispondrá lo conducente para que se lleven a cabo las inspecciones, verificaciones, revisiones, visitas y auditorías que se requieran, así como para que se finquen las responsabilidades y 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.

Por su parte, la Contaduría Mayor ejercerá las funciones de fiscalización y revisión de la Cuenta Pública de la Ciudad de México conforme a sus atribuciones.

Las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades estarán obligados a proporcionar a la Secretaría de Finanzas y a la Contraloría General la información que les soliciten y permitirle a su personal la práctica de verificaciones, revisiones, inspecciones, visitas y auditorías para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de este Decreto y demás disposiciones que la Secretaría expida.

3. Control administrativo y legislativo, respecto del ejercicio presupuestal en la Ciudad de México.

Derivado de lo descrito en el apartado que señaló la disyuntiva que existe respecto de la naturaleza jurídica del presupuesto, un nuevo aporte a dicha situación viene a ser el control del ejercicio presupuestal, toda vez que se cuenta con órganos de

carácter administrativo y órganos de carácter legislativo que concurren en la revisión de la aplicación y evolución presupuestal.

El control del presupuesto se efectúa en una primera fase mediante órganos internos de la administración pública, para lo cual cada dependencia y entidad contarán en su estructura interna con un área para contabilizar, controlar y evaluar las erogaciones presupuestales que realice el órgano de su adscripción, dichas unidades se encontrarán coordinadas por la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México, y sobre las mismas tendrá injerencia la Contraloría General de la Ciudad de México, a través de sus órganos de control interno que instruya en cada una de las dependencias y entidades que manejen presupuesto en la administración pública de la Ciudad de México. Para el caso de las entidades integrantes del sector paraestatal, la secretaría que sea considerada cabeza de sector intervendrá también en el control presupuestal.

Por su parte, el control del presupuesto a cargo del poder legislativo, recaerá en la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda perteneciente a dicho órgano legislativo.

a) Contraloría General de la Ciudad de México

Como se ha mencionado anteriormente, para el caso específico de la Ciudad de México, la Contraloría General es el órgano administrativo con competencia para realizar actos de revisión, seguimiento y supervisión de los recursos del Gobierno de la Ciudad de México, entre ellos, los recursos financieros, los cuales tienen como base principal la integración y el ejercicio del presupuesto por parte de su administración pública.

Específicamente, es en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Ciudad de México en donde se precisa la competencia de la Contraloría General, describiendo puntualmente que a la Contraloría General corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades que integran la Administración Pública de la Ciudad de México, así

como el desarrollo, modernización, innovación y simplificación administrativos, y la atención ciudadana.

En complemento a lo anterior, establece que alguna de sus atribuciones, entre otras, se encuentra la de planear, programar, establecer, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación del Gobierno de la Ciudad de México; fiscalizar e inspeccionar los ingresos de la Administración Pública de la Ciudad de México y su congruencia con el Código Financiero de la Ciudad de México; fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público de la Administración Pública de la Ciudad de México y su congruencia con el presupuesto de egresos; coordinar a las contralorías internas que dependerán de la Contraloría General y que ejercerán funciones de control y fiscalización de las diferentes áreas de la Administración Pública de la Ciudad de México; establecer las bases generales para la realización de auditorías en cualquier área integrante de la administración pública de la Ciudad de México; verificar el cumplimiento, por parte de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, 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 de la Ciudad de México, procediendo en su caso, al fincamiento de responsabilidades administrativas; fiscalizar el ejercicio de los recursos federales derivados de los acuerdos y convenios respectivos ejercidos por la Administración Pública de la Ciudad de México.

En cuanto a la responsabilidad que comparte dicho órgano de control con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Ciudad de México, cuenta con atribuciones para celebrar convenios de coordinación, previa autorización del Jefe de Gobierno, con dicho organismo, para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas funciones; en consecuencia, es atribución de la Contraloría General de la Ciudad de México la de verificar y dar seguimiento hasta su conclusión, al cumplimiento de las observaciones y recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda

de la Asamblea Legislativa derivadas de la revisión de la cuenta pública, y en su caso, fincar las responsabilidades administrativas a que haya lugar.

Igualmente verifica y da seguimiento hasta su conclusión, al cumplimiento de las observaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados derivadas de la revisión de la deuda pública del Gobierno de la Ciudad de México.

Aunado a lo anterior, la Contraloría General de la Ciudad de México forma parte del Gabinete de Gestión Pública Eficaz, integrado también por la Secretaría de Finanzas y la Oficialía Mayor, desempeñando así la función de planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de la Administración Pública Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal, conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México, así como los demás programas que deriven de éste y los que establezca el Jefe de Gobierno.

b) Auditoría Superior de la Ciudad de México

El cuerpo normativo que rige la operación de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, es su Ley Orgánica publicada en la Gaceta oficial de la Ciudad de México el 8 de febrero de 1999, la cual da origen a la entonces Contaduría Mayor de Hacienda, como el área fiscalizadora anterior a la Auditoría Superior de la Ciudad de México.

Con fundamento en el artículo 3º de su Ley, el órgano al que estamos haciendo referencia es la entidad de fiscalización de la Ciudad de México, a través de la cual la Asamblea tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto público del Gobierno de la Ciudad de México, así como su evaluación, misma que realiza a partir de la cuenta pública de la Ciudad de México. Su función fiscalizadora, tiene un carácter externo, pues se lleva a cabo de manera posterior a la gestión financiera, es independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los sujetos de fiscalización.

“La Contaduría en el desempeño de sus atribuciones tendrá el carácter de autoridad administrativa, contará con personalidad jurídica, patrimonio propios y gozará de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, determinaciones y resoluciones”.⁶²

De conformidad con su Ley Orgánica la Contaduría Mayor de Hacienda se integraba con un contador mayor, quien es designado por mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno de la Asamblea Legislativa, actualmente se designa al auditor superior con los mismos requisitos que entonces, con base en una terna de candidatos que presentará la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, y durará en su encargo 7 años. El contador mayor cuenta con la atribución de ser inamovible durante el periodo para el cual fue elegido, salvo que se acredite la comisión de alguna infracción grave que amerite su destitución, con fundamento en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Contaduría, así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuenta también en su estructura con un Secretario técnico, quien durará en el encargo, el mismo periodo por el cual fue designado el Auditor Superior y que es designado por la comisión de Vigilancia de la Asamblea legislativa de entre la terna de candidatos que para ello presente quien ocupe el cargo de Auditor Superior; un Enlace legislativo, quien durará en el encargo, el mismo periodo por el cual fue designado el Auditor Superior; así como por direcciones y demás unidades administrativas que determine el Reglamento de la Ley Orgánica.

⁶² Vázquez Alfaro, José Luis, *Ob.Cit.* p. 68

CAPÍTULO III

CAPÍTULO 4000 DEL CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO DEL DISTRITO FEDERAL, HOY CIUDAD DE MÉXICO, EN MATERIA DE “TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS”

Una vez que ha quedado descrito el procedimiento que se sigue en la Ciudad de México, respecto de la integración del presupuesto y las normas que lo regulan, así como de la elaboración del Decreto de Presupuesto de Egresos local y los órganos responsables de vigilar el cumplimiento de los ordenamientos que existan al respecto de ambas materias, procederé a precisar cuál es el tratamiento que se le brinda al ejercicio del presupuesto que se ejerce bajo el amparo del Capítulo 4000, del Clasificador por Objeto del Gasto del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, denominado “Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas”.

I. LA CLASIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO

En la historia de la humanidad la idea de presupuestar se remonta a la cultura egipcia antes de Cristo. Ya desde entonces se hacían algunas estimaciones para prever los resultados de sus cosechas, para que con ello se previniera el abasto en los periodos de escasez. Por su parte, los romanos consideraban mediante estadísticas las posibilidades de pago que tenían los territorios que iban conquistando, para tasar de esa manera el importe del tributo que se pudiera ajustar a su economía. Entre los años 1010 y 926 a.C., el Rey Salomón de Israel, establece el pago de impuestos, ya que surge la necesidad de pagar los gastos del palacio, que antes de esto habían sido subsidiados por los dominios personales del soberano.⁶³

Fue en Inglaterra, en el siglo XVIII, cuando su Ministro de Finanzas sometió al pleno del Parlamento inglés los planes de gasto para el año siguiente, a partir

⁶³ Floris Margadant, Guillermo. *“Panorama de la Historia Universal del Derecho”*, 6ª Edición, Porrúa México, D.F. 1998, p. 37

de ese momento la planeación presupuestal se implementó como un elemento importante dentro de la Administración Pública. Paralelamente, con dicha petición el Ministro incluyó un resumen de gastos del año anterior, y un programa de impuestos.

El presupuesto de un gobierno no es cosa menor, ni mucho menos se trata de un proceso aislado, se encuentra directamente ligado al sistema económico de un país y forma parte de su desarrollo político-administrativo. Como ha quedado descrito en los capítulos anteriores, el presupuesto debe contener las metas y prioridades de un sistema administrativo, en un periodo determinado, debe encontrarse expresado en cifras y montos, con objetivos que se deriven de los recursos financieros necesarios para alcanzarlos. Por lo anterior, el presupuesto resulta ser la pieza fundamental de una política económica, y de igual manera da cuenta de la agenda sociopolítica del gobierno que se encuentre al frente.

Entender las clasificaciones del gasto público, sus lógicas de distribución y su importancia, resulta imprescindible para el análisis del presupuesto. Por ello es importante desarrollar la clasificación administrativa, a través del análisis de su estructura y el comportamiento del gasto público, con ello se tendrá clara la importancia y la utilidad de la clasificación presupuestal.

Dentro de los tipos de presupuesto, que se describieron en el capítulo anterior, el gasto público se ordena tomando en cuenta la distribución de las asignaciones por dependencia; por actividades y programas; y por conceptos y capítulos, es decir en clasificaciones administrativa, económica y funcional. Dicha clasificación es empleada en México y resulta útil para sistematizar la orientación de los recursos y evaluar los gastos de conformidad con los objetivos propuestos.

A través de las clasificaciones se descompone, fragmenta y ordena el gasto público de acuerdo a criterios que facilitan su estudio de manera casuística. La complejidad de los agregados de gasto dice poco sobre los impactos de la distribución de recursos en un gobierno, por ello es necesario conocer quién es responsable del gasto, cómo se lo gasta, cuánto es para la maquinaria gubernamental, cuánto se destina a la sociedad, qué objetivos tiene y por medio de qué programas busca alcanzarlos. Cabe destacar que el estudio de la

evolución presupuestal proporciona información para analizar todos los programas y políticas públicas a través de una taxonomía ordenada de la distribución del gasto.

De tal manera que, las clasificaciones presupuestarias deben perseguir cuatro finalidades básicas⁶⁴:

1. Facilitar el análisis de los efectos económicos del gobierno, el impacto del ingreso y el gasto público a través de las cuentas presupuestarias.
2. Permitir la preparación de programas, una vez que se conoce la composición de los gastos. Deben mostrar las decisiones programadas y los cambios recomendados de año en año, así como las diversas fuentes de financiamiento fiscal.
3. Facilitar la ejecución del presupuesto. Los administradores de programas deben conocer la suma de recursos de que dispondrán y las responsabilidades que le corresponden.
4. Facilitar la contabilidad fiscal, para poder llevar con claridad el registro completo de las operaciones fiscales y para establecer las responsabilidades de los funcionarios en la administración de los recursos públicos.

La estructura del gasto público en nuestro país, se puede analizar desde tres categorías: la administrativa, la económica y la funcional. Cada una contempla criterios de distribución de gasto distintos y responde a diferentes objetivos, destacando un aspecto concreto del presupuesto⁶⁵.

La Clasificación Administrativa, define el Manual sobre la Clasificación Funcional del Presupuesto en México elaborado y publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., como aquella clasificación mediante la cual el responsable de administrar de los recursos públicos, tiene la función de organizarlos a través de ramos presupuestales. Dicha clasificación permite identificar a la Unidades Ejecutoras de Gasto, y facilita de manera directa ubicar a los responsables del gasto público, pues demuestra cuánto se destina instituciones gubernamentales.

La Clasificación Económica identifica los rubros de gasto donde se ejercen los recursos públicos, es decir define en qué gastan los ejecutores directos.

⁶⁴ Rodríguez Aznar, José Vicente. “Elementos de economía presupuestaria”. Ministerio de Hacienda, Dirección General de Finanzas Públicas. Caracas, Venezuela. 1973, p. 312

⁶⁵ Guerrero Amparán, Juan Pablo; “Manual sobre la Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México”. Centro de Investigación y Docencia Económica A.C. México, D.F., 2000, p. 114

Económicamente los recursos se dividen en gasto de capital y gasto corriente. A partir de esta clasificación puede observarse cuanto se gasta en la operación del gobierno a través del pago de salarios y la adquisición de materiales y suministros para el funcionamiento de todas las dependencias gubernamentales, y qué tanto se transfiere a la sociedad a través de obras públicas y proyectos de inversión.⁶⁶

La Clasificación Funcional define los objetivos por los que se gastan los recursos, es decir integra las funciones, programas, actividades y proyectos en donde se aplica el gasto. Esta clasificación es fundamental, pues indica las funciones prioritarias del gobierno, los impactos que busca generar a través de los diversos programas orientados hacia áreas estratégicas como el desarrollo social, la seguridad pública, la defensa nacional y las actividades productivas.⁶⁷

De manera didáctica y derivado de lo anterior, se puede concluir que la Clasificación Administrativa determina ¿Quién gasta los recursos públicos?, la Clasificación Económica considera ¿en qué se gastan los recursos públicos? y finalmente, la Clasificación Funcional distingue ¿Para qué se gastan los recursos públicos?

Cabe señalar que derivado de las categorías indicadas, pueden establecerse combinaciones que den cuenta de la clasificación presupuestal que priorice la administración pública de determinado gobierno. Se pueden desprender las siguientes combinaciones⁶⁸:

1. Clasificación económica-administrativa: muestra el gasto corriente y de inversión que ejerce cada ramo presupuestario.
2. Clasificación económica-funcional: muestra el gasto corriente y de capital que se ejerce en los programas especiales, sectoriales y las actividades institucionales.
3. Clasificación administrativa-funcional: muestra las funciones, programas y actividades que realizan las dependencias y entidades del sector público.

⁶⁶ Chávez Presa, Jorge A., *“Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público”*, Editorial Mimeo, México, 2000, p. 20.

⁶⁷ Martner, Gonzalo. *“Planificación y Presupuesto por programas”*. Siglo XXI Editores. México, 2003, p. 25

⁶⁸ *Ibidem*, p. 26.

Como se observa, cada clasificación guarda una relación o vínculo directo con las otras, sobre todo por los criterios de asignación que consideran cada una de ellas.

Para efectos del tema que motivó el presente estudio, es preciso señalar que la Clasificación Funcional, será la categoría que contempla los programas, proyectos y actividades institucionales en donde se apliquen los recursos públicos y los ordena de acuerdo a las funciones que se circunscriben a la gestión gubernamental, el desarrollo social y las actividades productivas.

II. CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Los principales objetivos de un Clasificador Presupuestario son los siguientes:

- A. Identificar y registrar los flujos de origen y aplicación de los recursos financieros.
- B. Interrelacionar y presentar la información presupuestaria sobre bases homogéneas y confiables, facilitando la integración de los sistemas de administración financiera del Estado.
- C. Registrar por partida simple y por partida doble, las transacciones económicas y financieras, haciendo posible la modernización y una mayor transparencia de la gestión pública.⁶⁹

El 31 de diciembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Ley de Contabilidad), la cual establece que 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 públicos.

Como se desprende de su propia lectura, la Ley de Contabilidad Gubernamental es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo,

⁶⁹ Paredes, Fabricio. *"Presupuesto Público. Aspectos teóricos y prácticos"*. Universidad de los Andes, Colección Universitarios. 1ª Edición. Venezuela, 2006. Pág. 78.

Legislativo y Judicial de la Federación, así como para entidades federativas; ayuntamientos de los municipios; órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales integrantes de la Ciudad de México; entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

Con la entrada en vigor de la Ley de Contabilidad Gubernamental se da respuesta a una prioridad compartida por los órdenes de gobierno que, comprometidos con la transparencia y rendición de cuentas, disponen ya de un pilar constitucional para superar la heterogeneidad conceptual, normativa y técnica prevaleciente en sus sistemas contables y de rendición de cuentas⁷⁰.

Por su parte, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), es el órgano de coordinación para la armonización de la Contabilidad Gubernamental y tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos, previamente formuladas y propuestas por el Secretario Técnico.

Los instrumentos normativos, contables, económicos y financieros que emite el CONAC, se implementan por los entes públicos, a través de las modificaciones, adiciones o reformas a su marco jurídico, por lo cual es necesaria la modificación o expedición de leyes y disposiciones administrativas de carácter local, según sea el caso.

De conformidad con lo que estatuye la Ley de General Contabilidad el CONAC está obligado a contar con un mecanismo de seguimiento que informe el grado de avance en el cumplimiento de las decisiones de dicho cuerpo colegiado. El Secretario Técnico del CONAC realizará el registro de los actos que los gobiernos de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México ejecuten para adoptar e implementar las decisiones tomadas por el CONAC en sus respectivos ámbitos de competencia.

Acorde con el Clasificador por fuentes de financiamiento y por rubros de ingresos del CONAC, el Secretario Técnico del CONAC será el encargado de

⁷⁰ Ley General de Contabilidad Gubernamental. *Exposición de motivos*. Prontuario Normativo de la Cámara de Diputados. 04 de mayo de 2016, 17:12 hrs.

publicar dicha información, asegurándose que cualquier persona pueda tener fácil acceso a la misma. Lo anterior cumple con la finalidad de proporcionar a la población una herramienta de seguimiento, mediante la cual se dé cuenta sobre el grado de cumplimiento de las entidades federativas y municipios. No se omite mencionar que la propia Ley de Contabilidad establece que las entidades federativas que no estén al corriente en sus obligaciones, no podrán inscribir obligaciones en el Registro de Obligaciones y Empréstitos.

En el marco de la Ley de Contabilidad, las entidades federativas deberán asumir una posición estratégica en las actividades de armonización para que cada uno de sus municipios logre cumplir con los objetivos que dicha ley ordena. Los gobiernos de las Entidades Federativas deben brindar la cooperación y asistencia necesarias a los gobiernos de sus municipios, para que éstos logren armonizar su contabilidad, con base en las decisiones que alcance el CONAC.

En el contenido de la exposición de motivos de la Ley a que hago referencia, se detalló que se buscaba que el Sistema de Contabilidad Gubernamental fungiera como la herramienta esencial de apoyo para la toma de decisiones sobre las finanzas públicas. Dicho sistema, tiene por objeto reflejar la aplicación de los principios y normas contables generales y específicas bajo los estándares nacionales e internacionales vigentes, propiciando su actualización a través del un marco institucional⁷¹.

El acuerdo al que hicimos referencia al inicio del presente subtema se emite con el fin de determinar las bases para que los gobiernos: federal, de las entidades federativas y municipales, cumplan con las obligaciones que les impone el artículo cuarto transitorio de la Ley de Contabilidad y es en el entendido de que los entes públicos de cada nivel de gobierno deberán realizar las acciones necesarias para cumplir con dichas obligaciones.

En relación con lo anterior, el 9 de diciembre de 2009 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto del Gasto”, instrumento que tenía por objeto que de manera genérica se

⁷¹ *Idem.*

establecieran los primeros dos niveles de la clasificación presupuestal reservando la partida genérica para el análisis y armonización al final.

Desde la fecha de referencia, el Secretario Técnico del CONAC comenzó a realizar trabajos tendientes a la formulación del proyecto del tercer nivel, es decir, la partida genérica del Clasificador por Objeto del Gasto, para hacerlos llegar al Comité Consultivo. Dicho órgano colegiado ha contado, de manera indistinta, con la participación de representantes de entidades federativas, municipios, la Auditoría Superior de la Federación, las entidades estatales de Fiscalización, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, la Federación Nacional de la Asociación Mexicana de Contadores Públicos, la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación. Así como los grupos que integra la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Fue finalmente el 7 de mayo de 2010, cuando el Comité Consultivo mencionado en el párrafo anterior, hizo llegar al Secretario Técnico la opinión sobre el proyecto del tercer nivel –partida genérica- del Clasificador por Objeto del Gasto⁷²:

“En virtud de lo anterior y con fundamento en los artículos 6 y 9 de la Ley de Contabilidad, el CONAC ha decidido lo siguiente:

PRIMERO.- Se emite el Clasificador por Objeto del Gasto a que hace referencia el artículo tercero transitorio, fracción III de la Ley de Contabilidad, integrado por tres niveles de desagregación: Capítulo, Concepto y Partida Genérica.”

1. ASPECTOS GENERALES

Clasificar uno a uno los diferentes conceptos que requiere la Administración Pública para su adecuado funcionamiento, requiere de un esquema que muestre en un sentido los diversos programas a cargo de las diversas áreas de la administración y por otro lado los recursos clasificados por objeto de su gasto, los

⁷² Diario Oficial de la Federación. *Acuerdo por el que emite el Clasificador por Objeto del Gasto*. 28 de Diciembre de 2010. 14:10 hrs.

cuales son necesarios para dar cumplimiento a cada una de las actividades que considere el programa para su ejecución. La implementación de un sistema como el que se describe y se implementa a nivel federal y local permite el estudio de costos de los programas, subprogramas y actividades y su comparación entre sí. Es útil para estudiar el costo de los insumos de cada programa y su cotejo con programas similares.

El Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) que cada ente público utilizará como instrumento de la administración financiera gubernamental, registrará de manera armónica, delimitada y específica las operaciones contables y presupuestarias derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos.

Cada ente público será responsable de su contabilidad, de la operación del sistema; así como del cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Contabilidad, las normas y lineamientos que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

El sistema estará conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad económica, modifican la situación patrimonial del gobierno y de las finanzas públicas.

De conformidad con lo que establece la Ley a que hago referencia, los entes públicos deberán asegurarse que el sistema:

- Refleje la aplicación de los postulados básicos, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el CONAC;
- Facilite el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales de los entes públicos;
- Integre en forma automática todo el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto y el ingreso devengado;
- Permita que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información contable y presupuestaria;

- Refleje un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión económico-financiera de los entes públicos;
- Genere, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas, y
- Facilite el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles de los entes públicos.

Los registros contables de los entes públicos se llevarán con base acumulativa. La contabilización de las transacciones de gasto se hará conforme a la fecha de su realización, independientemente de la de su pago.

Para el registro único de las operaciones presupuestarias y contables, los entes públicos dispondrán de clasificadores presupuestarios, listas de cuentas y catálogos de bienes o instrumentos similares que permitan su interrelación automática.

En el marco anterior, el Clasificador por Objeto del Gasto permitirá una clasificación de las erogaciones, consistente con criterios internacionales y con criterios contables, claro, preciso, integral y útil, que posibilite un adecuado registro y exposición de las operaciones, y que facilite la interrelación con las cuentas patrimoniales.

El propósito principal del Clasificador por Objeto del Gasto es el registro de los gastos que se realizan en el proceso presupuestario.

Resume, ordena y presenta los gastos programados en el presupuesto, de acuerdo con la naturaleza de los bienes, servicios, activos y pasivos financieros. Alcanza a todas las transacciones que realizan los entes públicos para obtener bienes y servicios que se utilizan en la prestación de servicios públicos y en la realización de transferencias, las cuales son aquellas aportaciones que realizan los organismos del sector público a otros entes públicos, al sector privado o al sector externo y que no suponen la contraprestación de bienes y servicios y cuyos importes no serán reintegrados por sus beneficiarios⁷³. Todo ello en el marco del Presupuesto de Egresos.

⁷³ Paredes, Fabricio. *Ob. Cit.*, p. 88.

La clasificación por objeto del gasto reúne en forma sistemática y homogénea todos los conceptos de gastos descritos. En ese orden, se constituye en un elemento fundamental del sistema general de cuentas donde cada componente destaca aspectos concretos del presupuesto y suministra información que atiende a necesidades diferentes pero enlazadas, permitiendo el vínculo con la contabilidad.

El Clasificador por Objeto del Gasto ha sido diseñado con un nivel de desagregación que permite el registro único de las transacciones con incidencia económico-financiera que realiza un ente público, en el marco del presupuesto.

Por ser un instrumento que permite la obtención de información para el análisis y seguimiento de la gestión financiera gubernamental, es considerado la clasificación operativa que permite conocer en qué se gasta, (base del registro de las transacciones económico financieras) y a su vez permite cuantificar la demanda de bienes y servicios que realiza el Sector Público.

2. OBJETIVOS

En este mismo orden de ideas, una vez que analicé de manera general el contenido y la finalidad del instrumento denominado Clasificador por Objeto del Gasto, consideré importante puntualizar los objetivos de dicho instrumento. Para ello Fabricio Paredes, en su libro Presupuesto Público, “Aspectos Teóricos y Prácticos”, menciona que las clasificaciones de los gastos públicos tienen por finalidad:

- 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.
- 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.

- 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.

3. Estructura

En el subtema anterior, ya he analizado las diferentes clasificaciones presupuestarias que pueden existir al interior de la Administración Pública para la mejor organización y categorización del presupuesto. Concluimos que las clasificaciones presupuestarias son aquellas formas de distribución en que puede presentarse el presupuesto para identificar y ordenar de mejor manera las transacciones del sector público; las diversas formas de agrupar los presupuestos de ingresos y gastos facilitan el análisis económico administrativo y contable de la acción gubernamental⁷⁴.

Ahora bien, en el caso de la Ciudad de México, y por analogía a la categorización que existe a nivel federal, se hace uso de la clasificación por objeto del gasto por programa, este esquema muestra en un sentido los diversos programas que impulsa un organismo y en el otro los recursos clasificados por objeto del gasto, que son necesarios para cumplir el programa; presenta la ventaja de permitir el estudio de los costos de los programas, subprogramas y actividades y su comparación entre sí. Es útil para estudiar el costo de los insumos de cada programa y su cotejo con programas similares⁷⁵.

El Clasificador por Objeto del Gasto que se encuentra vigente en la Ciudad de México, se encuentra estructurado por capítulos, conceptos, partidas que a su vez se dividen en partidas genéricas y específicas. Es al inicio de dicho instrumento jurídico – administrativo que se definen de la siguiente manera:

⁷⁴ Glosario de términos de la Administración Pública Federal. Subsecretaría de Egresos, SHCP, México, 1998, p. 57.

⁷⁵ *Idem*

Capítulo: Es el mayor nivel de agregación que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios requeridos por los entes públicos.

Concepto: Son subconjuntos homogéneos y ordenados en forma específica, 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:

a) Partida Genérica

b) Partida Específica

a) La Partida Genérica se refiere al tercer dígito, el cual logrará la armonización a todos los niveles de gobierno.

b) La Partida Específica corresponde al cuarto dígito, el cual permitirá que las unidades administrativas o instancias competentes en materia de Contabilidad Gubernamental y de Presupuesto de cada orden de gobierno, con base en sus necesidades, generen su apertura, conservando la estructura básica (capítulo, concepto y partida genérica), con el fin de mantener la armonización con el Plan de Cuentas.

Así mismo, las unidades administrativas o instancias competentes en materia de Contabilidad Gubernamental de cada orden de gobierno, podrán determinar los montos mínimos de capitalización de las erogaciones en tanto el CONAC no emita lo conducente.

Las erogaciones para Obra Pública por Administración Directa se asignan conforme al capítulo, concepto y partida genérica que corresponda.

Derivado de la incorporación del tercer nivel -Partida Genérica-, el "Clasificador por Objeto del Gasto", queda integrado de la siguiente forma⁷⁶:

A. ORGANIZACIÓN POR CAPÍTULOS Y CONCEPTOS

1000 SERVICIOS PERSONALES

⁷⁶ Clasificador por Objeto del Gasto del Distrito Federal. Prontuario normativo de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. 14 de febrero de 2016, p. 6.

1100 Remuneraciones al personal de carácter permanente

1200 Remuneraciones al personal de carácter transitorio

1300 Remuneraciones adicionales y especiales

1400 Seguridad social

1500 Otras prestaciones sociales y económicas

1600 Previsiones

1800 Impuesto sobre nóminas y otros que se deriven de una relación laboral

2000 MATERIALES Y SUMINISTROS

2100 Materiales de administración, emisión de documentos y artículos oficiales

2200 Alimentos y utensilios

2300 Materias primas y materiales de producción y comercialización

2400 Materiales y artículos de construcción y de reparación

2500 Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio

2600 Combustibles, lubricantes y aditivos

2700 Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos

2800 Materiales y suministros para seguridad

2900 Herramientas, refacciones y accesorios menores

3000 SERVICIOS GENERALES

3100 Servicios básicos

3200 Servicios de arrendamiento

3300 Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios

3400 Servicios financieros, bancarios y comerciales

3500 Servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación

3600 Servicios de comunicación social y publicidad

3700 Servicios de traslado y viáticos

3800 Servicios oficiales

3900 Otros servicios generales

4000 TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS

4100 Transferencias internas y asignaciones al sector público

4200 Transferencias al resto del sector público

4300 Subsidios y subvenciones

4400 Ayudas sociales

4500 Pensiones y jubilaciones

4600 Transferencias a fideicomisos, mandatos y otros análogos

4900 Transferencias al exterior

5000 BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES

5100 Mobiliario y equipo de administración

5200 Mobiliario y equipo educacional y recreativo

5300 Equipo e instrumental médico y de laboratorio

5400 Vehículos y equipo de transporte

5500 Equipo de defensa y seguridad

5600 Maquinaria, otros equipos y herramientas

5700 Activos biológicos

5800 Bienes inmuebles

5900 Activos intangibles

6000 INVERSIÓN PÚBLICA

6100 Obra pública en bienes de dominio público

6200 Obra pública en bienes propios

6300 Proyectos productivos y acciones de fomento

7000 INVERSIONES FINANCIERAS Y OTRAS PROVISIONES

7100 Inversiones para el fomento de actividades productivas

7200 Acciones y participaciones de capital

7300 Compra de títulos y valores

7400 Concesión de préstamos

7500 Inversiones en fideicomisos, mandatos y otros análogos

7600 Otras inversiones financieras

7900 Provisiones para contingencias y otras erogaciones especiales

8000 PARTICIPACIONES Y APORTACIONES

8100 Participaciones

8300 Aportaciones

8500 Convenios

9000 DEUDA PÚBLICA

- 9100 Amortización de la deuda pública
- 9200 Intereses de la deuda pública
- 9300 Comisiones de la deuda pública
- 9400 Gastos de la deuda pública
- 9500 Costo por coberturas
- 9600 Apoyos financieros
- 9900 Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS)

III. INTEGRACIÓN DEL CAPÍTULO 4000 “TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS”

El Clasificador por Objeto del Gasto vigente en la Ciudad de México considera en su contenido el capítulo 4000, materia del presente estudio, en donde como ha quedado argumentado en el subtema anterior se encuentra la categorización del ejercicio presupuestal que corresponda a las transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas que realiza el gobierno como parte de su política económica y social, de conformidad con la planeación del sostenimiento y desempeño de las actividades institucionales que al respecto considere.

En virtud de lo anterior, y con referencia al instrumento jurídico – administrativo de referencia, procederé a enlistar de manera general en qué consiste y qué contemplan los nueve conceptos que integran el capítulo 4000, por cada una de las partidas presupuestales que considera:

4100 TRANSFERENCIAS INTERNAS Y ASIGNACIONES AL SECTOR PÚBLICO

- 411 Asignaciones presupuestarias al Poder Ejecutivo
- 412 Asignaciones presupuestarias al Poder Legislativo
- 413 Asignaciones presupuestarias al Poder Judicial
- 414 Asignaciones presupuestarias a Órganos Autónomos
- 415 Transferencias internas otorgadas a entidades paraestatales no empresariales y no financieras

- 416 Transferencias internas otorgadas a entidades paraestatales empresariales y no financieras
- 417 Transferencias internas otorgadas a fideicomisos públicos empresariales y no financieros
- 418 Transferencias internas otorgadas a instituciones paraestatales públicas financieras
- 419 Transferencias internas otorgadas a fideicomisos públicos financieros

4200 TRANSFERENCIAS AL RESTO DEL SECTOR PÚBLICO

- 421 Transferencias otorgadas a entidades paraestatales no empresariales y no financieras
- 422 Transferencias otorgadas para entidades paraestatales empresariales y no financieras
- 423 Transferencias otorgadas para instituciones paraestatales públicas financieras
- 424 Transferencias otorgadas a entidades federativas y municipios
- 425 Transferencias a fideicomisos de entidades federativas y municipios

4300 SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES

- 431 Subsidios a la producción
- 432 Subsidios a la distribución
- 433 Subsidios a la inversión
- 434 Subsidios a la prestación de servicios públicos
- 435 Subsidios para cubrir diferenciales de tasas de interés
- 436 Subsidios a la vivienda
- 437 Subvenciones al consumo

4400 AYUDAS SOCIALES

- 441 Ayudas sociales a personas
- 442 Becas y otras ayudas para programas de capacitación
- 443 Ayudas sociales a instituciones de enseñanza

- 444 Ayudas sociales a actividades científicas o académicas
- 445 Ayudas sociales a instituciones sin fines de lucro
- 446 Ayudas sociales a cooperativas
- 447 Ayudas sociales a entidades de interés público
- 448 Ayudas por desastres naturales y otros siniestros

4500 PENSIONES Y JUBILACIONES

- 451 Pensiones
- 452 Jubilaciones

4600 TRANSFERENCIAS A FIDEICOMISOS, MANDATOS Y OTROS ANÁLOGOS

- 461 Transferencias a fideicomisos del Poder Ejecutivo
- 462 Transferencias a fideicomisos del Poder Legislativo
- 463 Transferencias a fideicomisos del Poder Judicial
- 464 Transferencias a fideicomisos públicos de entidades paraestatales no empresariales y no financieras
- 465 Transferencias a fideicomisos públicos de entidades paraestatales empresariales y no financieras
- 466 Transferencias a fideicomisos de instituciones públicas financieras

4900 TRANSFERENCIAS AL EXTERIOR

- 491 Transferencias para gobiernos extranjeros
- 492 Transferencias para organismos internacionales
- 493 Transferencias para el sector privado externo

1. TRANSFERENCIAS, SUBSIDIOS, PROGRAMAS Y AYUDAS SOCIALES. CONCEPTOS

Para la comprensión del análisis que se realizará en el siguiente subtema, es necesario conocer los conceptos administrativos que definen la implicación de

ejercer el gasto público con cargo al capítulo 4000, aún cuando son varios los capítulos presupuestales en los que se pueden encontrar los conceptos que a continuación explicaré con base en las definiciones que se exponen:

Transferencias: Es el traslado implícito o explícito de recursos del Sector Público al resto de la economía y al exterior, ya sea en dinero o en especie, sin recibir por ello contraprestación directa alguna y únicamente condicionando su asignación a la consecución de determinados objetivos de política económica y social⁷⁷.

Subsidio: El subsidio se define como socorro, ayuda o auxilio extraordinario de carácter económico o como la ayuda financiera o de otro género que se da, sin compensación equivalente, por gobiernos y dependencias gubernamentales u otros organismos de carácter público, con el objeto de promover o proteger el desarrollo de las empresas privadas en la industria, el comercio o en la agricultura⁷⁸.

Forma parte de la política fiscal de una administración y deriva en consistir en una ayuda financiera. Los subsidios pueden ser vistos desde la perspectiva de las donaciones en especie o en dinero; como políticas previamente programadas o incluso como políticas que atiendan una demanda coyuntural; también se pueden considerar como parte de la inversión pública, de asignaciones directas a productores nacionales, lo que permite incentivar la producción interna evitando los costos de manufactura que tanto complica su comercialización; como incentivos económicos a los gobiernos estatales y a otros sectores no productivos.

Programas: Instrumento normativo del sistema nacional de planeación democrática cuya finalidad consiste en desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del plan nacional de desarrollo, mediante la identificación de objetivos y metas. Según el nivel en que se elabora puede ser global, sectorial e institucional, de acuerdo a su temporalidad y al ámbito territorial que comprende puede ser nacional o regional y de mediano y corto plazo, respectivamente. Conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o

⁷⁷ *Ibidem.* p. 10

⁷⁸ Cuevas Villalobos, Sara. "Revista Mexicana de Derecho". Número 2, México, 2001. p. 48

varias metas, con recursos previamente determinados y a cargo de una unidad responsable.⁷⁹

Subvención Pública: Se considera subvención, cualquiera que sea la denominación que se le asigne, toda atribución patrimonial gratuita a favor de personas físicas o jurídicas destinada al fomento de una determinada actividad o comportamiento de interés público o social⁸⁰.

Ayudas: Asignaciones que la Administración Pública Federal otorga a los diferentes sectores de la población e instituciones sin fines de lucro, en forma directa o mediante fondos y fideicomisos. Incluye las asignaciones que el Gobierno Federal destina para apoyar a la población. Es el traslado de recursos en dinero o en especie que recae directamente en los individuos o familias para incrementar su ingreso disponible.

La disposición gratuita de fondos públicos realizada a favor de personas o entidades públicas o privadas por razón del estado, situación o hecho en que se encuentre o soporte.

Por su existencia en las distintas actividades que realiza la Administración Pública, las ayudas y las subvenciones se pueden clasificar en tres categorías⁸¹:

1. **Nominadas:** Las cuales se consignan en principio, en el presupuesto asignado de origen para las diferentes áreas administrativas, para un beneficiario determinado.
2. **Genéricas:** Son aquellas determinadas en el presupuesto asignado de origen para las diferentes áreas administrativas para una finalidad sin especificación de los beneficiarios.
3. **Específicas:** Se conceden a un beneficiario determinado o determinable en razón del interés público que tenga reconocido entre la población para entrega de subvenciones genéricas.

⁷⁹ Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. *“Dictamen del proyecto de presupuesto de egresos 2000”* Cámara de Diputados. México, 2000. P. 18

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ Gamboa Montejano, Claudia. *“Aprobación del Presupuesto. Estudio de antecedentes, Derecho comparado y de las iniciativas presentadas a nivel Constitucional.”* Cámara de Diputados LX legislatura, Centro de documentación, investigación y análisis. México, 2007. p. 6.

Es importante destacar que derivado de la constante observación de la operación y administración de recursos enmarcados en este concepto se ha observado que hay acciones repetitivas que se presentan en el ejercicio presupuestal de las ayudas y subvenciones. En principio, no pueden ser consideradas como precedente; su revisión depende del tipo de programa al que obedezcan, y de lo contrario tiene lugar en caso de disposición legal expresa; no exceden el monto por el cual fueron asignadas originalmente; cuando el destino de los recursos públicos sea la construcción o adquisición de bienes que tengan la consideración de activos fijos inventariables, sólo podrán otorgarse cuando el beneficiario se comprometa a no enajenarlos o cederlos durante un plazo no inferior a cinco años.

El otorgamiento de ayudas y subvenciones a la población debe ajustarse a los principios de objetividad, publicidad e igualdad. En aras de garantizar el cumplimiento de los principios de publicidad de las ayudas y subvenciones, debe realizarse mediante convocatoria pública a través de los medios públicos oficiales correspondientes.

Por su parte, para garantizar los principios de objetividad e igualdad, las convocatorias públicas deberán contener detalladamente los requisitos que deben cubrir los beneficiarios de dichas ayudas. Igualmente, deberán contar con la cuantía específica de las ayudas y subvenciones. Dichos criterios se establecerán ordenados de mayor a menor importancia para fundamentar la concesión, de acuerdo con la puntuación que se especifique en el baremo aplicable a la convocatoria.

2. ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS 4300 “SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES” Y 4400 “AYUDAS SOCIALES”

4300 SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES

En el subtema anterior describí los conceptos básicos para la comprensión del análisis del capítulo 4000, específicamente en sus conceptos 4300 y 4400 “Subsidios y Subvenciones” y “Ayudas Sociales”.

Anteriormente revisamos que el subsidio es un apoyo extraordinario de carácter económico que el gobierno brinda sin ninguna compensación al respecto. Dicho apoyo lo pueden otorgar los gobiernos, a través de sus dependencias institucionales u otros organismos de carácter público, a fin de promover o proteger el desarrollo de la economía interna o nacional. Por otra parte, una subvención se presenta cuando el estado otorga una atribución patrimonial gratuita a favor de personas físicas o jurídicas, que tenga por objeto fomentar una determinada actividad o comportamiento de interés público o social.

Derivado de lo anterior y en apego al contenido del Clasificador de Objeto por el Gasto para la Ciudad de México, los cargos presupuestales que se ejerzan bajo el rubro del presente Capítulo, consistirán en todas aquellas asignaciones que otorga el gobierno para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general a través de los entes públicos a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de: apoyar sus operaciones; mantener los niveles en los precios; apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes; motivar la inversión; cubrir impactos financieros; promover la innovación tecnológica; así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios.⁸²

Los Subsidios que se otorguen en el marco de la presente clasificación, comprenderán los rubros de producción, distribución, inversión y prestación de servicios públicos y vivienda. En todos los casos referidos anteriormente, se concentrarán todas las actividades tendientes a promover y fomentar la producción y transformación de bienes y servicios; la comercialización y distribución de bienes y servicios básicos; la inversión de los sectores social y privado en actividades económicas estratégicas; la prestación de servicios públicos; el otorgamiento de subsidios a través de sociedades hipotecarias, fondos y fideicomisos, para la construcción y adquisición de vivienda, preferentemente a tasas de interés social.

⁸² Clasificador por Objeto del Gasto. Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, 14 de febrero de 2015, 19:55 hrs, p. 105

Paralelamente, el otorgamiento de subsidios con cargo al concepto 4300 se ha destinado también a cubrir diferenciales de tasas de interés, específicamente en los casos promovidos las instituciones financieras para cubrir los diferenciales generados en aquellas operaciones realizadas para el desarrollo y fomento de actividades prioritarias; mediante la aplicación de tasas preferenciales en los créditos otorgados, cuando el fondeo se realiza a tasas de mercado.

Por lo que hace a las subvenciones destinadas al consumo, el Clasificador por objeto del Gasto vigente en la Ciudad de México, precisa que dichas subvenciones contemplan las asignaciones destinadas a las empresas para mantener un menor nivel en los precios de bienes y servicios de consumo básico que distribuyen los sectores económicos.

4400 AYUDAS SOCIALES

En el subtema 3.1 expuse de manera general los conceptos medulares que comprende el ejercicio presupuestal con cargo al capítulo 4000. En el presente subtema analizaré cuál es el contenido que queda regulado en el marco del Concepto 4400 denominado “Ayudas Sociales”

Por *ayudas* he precisado, de acuerdo a los análisis planteados en subtemas anteriores, que son los recursos presupuestales que la Administración Pública otorga a los integrantes de diferentes sectores de la población. No es óbice mencionar que dentro de dichos sectores también considera a aquellas instituciones sin fines de lucro, a quienes en forma directa o mediante fondos y fideicomisos le puede realizar apoyos de esta naturaleza. Son de manera concreta y precisa las asignaciones que el Gobierno destina para apoyar a la población, a través del traslado de recursos en dinero o en especie y que se entrega directamente a los individuos o sus respectivas familias para incrementar su ingreso disponible.

Del contenido del multicitado Clasificador por Objeto del Gasto aplicable en la Ciudad de México se desprende que las ayudas sociales son las asignaciones

que los entes públicos otorgan a personas, instituciones y diversos sectores de la población para propósitos sociales.⁸³

Ahora bien, el Clasificador por Objeto del Gasto aplicable en la Ciudad de México distingue las características principales de las partidas que integran el concepto 4400, las cuales se aplican a los siguientes sectores:

1. Ayudas sociales a personas: Son ayudas destinadas al auxilio o ayudas especiales que no revisten carácter permanente, que los entes públicos otorgan a personas u hogares para propósitos sociales.
2. Becas y otras ayudas para programas de capacitación: Comprende el otorgamiento de becas y otras ayudas para programas de formación o capacitación acordadas directamente con los beneficiarios destinatarios de dichos bienes.
3. Ayudas sociales a instituciones de enseñanza: Comprende las asignaciones destinadas para la atención de gastos corrientes de establecimientos de enseñanza pública, de tal manera que el beneficio de dicha ayuda económica lo obtenga el sector de la población al que se encuentra destinado.
4. Ayudas sociales a actividades científicas o académicas: Son aquellas asignaciones destinadas al desarrollo de actividades científicas o académicas y derivado de ello incluye todas las erogaciones que contribuyen al financiamiento de las actividades de los investigadores.
5. Ayudas sociales a instituciones sin fines de lucro: Son los recursos etiquetados específicamente para el auxilio y estímulo de acciones realizadas por instituciones sin fines de lucro que contribuyan a la consecución de los objetivos del ente público otorgante. Como es el caso de las Asociaciones Civiles que desarrollan actividades importantes para el desempeño de funciones propias de la Administración Pública, pero que desde su óptica social y comunitaria permiten dirigir las acciones gubernamentales específicamente a los sectores que más lo requieran.
6. Ayudas sociales a cooperativas: Una de las funciones prioritarias de la política social de la administración Pública en México, es la promoción del cooperativismo, en aras de fomentar el trabajo de un sector público que requiere organizarse social y económicamente.
7. Ayudas sociales a entidades de interés público: Son los recursos económicos destinados a cubrir erogaciones que realizan los institutos electorales a los partidos políticos.
8. Ayudas por desastres naturales y otros siniestros: Es el presupuesto que se destina a atender a la población por contingencias y desastres naturales, así como las actividades relacionadas con su prevención, operación y supervisión.

⁸³ *Ibidem*, p. 115

IV. EJERCICIO PRESUPUESTAL DE LOS CONCEPTOS 4300 Y 4400

En concordancia con lo expuesto en subtemas anteriores, la Administración Pública ha previsto la aplicación de algunos ordenamientos normativos, Criterios de interpretación y Manuales que regulan los procedimientos mediante los cuales se puede ejercer presupuesto con cargo al Capítulo 4000, sin embargo no se ha logrado homologar los criterios por los cuales se evalúan y determinan las comprobaciones efectivas del gasto con cargo a las partidas presupuestales que se derivan de dicho capítulo, en las múltiples revisiones y auditorías que realizan los órganos encargados de verificar y monitorear su ejercicio.

En el subtema que expongo a continuación, describiré brevemente el contenido que abordan los diferentes materiales jurídico-administrativos para regular el ejercicio del presupuesto referido:

1. Decreto de Presupuesto de Egresos aplicables para la Ciudad de México;
2. Manual de Normas y Procedimientos presupuestarios;
3. Informe Cuenta Pública.

1. REGULACIÓN DE PROCEDIMIENTOS PARA EJERCER EL PRESUPUESTO ASIGNADO AL CAPÍTULO 4000 DEL CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO PARA EL DISTRITO FEDERAL, HOY CIUDAD DE MÉXICO

DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL. Este instrumento jurídico – administrativo, en su Título Tercero, le da un tratamiento especial a la Disciplina Presupuestaria. Al respecto, regula de manera general los criterios necesarios para el ejercicio presupuestal en la Administración Pública y considera en su artículo 26 que los titulares de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades, serán conjuntamente responsables con los servidores públicos de las mismas, encargados de la administración de los recursos asignados sujetándose bajo los criterios de racionalidad, austeridad, economía, gasto eficiente y disciplina presupuestal.

Los conceptos que dicho precepto normativo contempla son los siguientes:

- I. Alimentación.- Los gastos que realicen por este concepto, se sujetarán única y exclusivamente a cubrir necesidades del servicio, apegándose a la normatividad que expida la Oficialía;
- II. Energía eléctrica, agua potable, fotocopiado, materiales de impresión e inventarios.- Se establecerán programas para fomentar el ahorro, mismos que deberán someter a la autorización de los titulares y en el caso de las entidades a sus Órganos de Gobierno;
- III. Combustibles.- Los gastos que se realicen por este concepto, se sujetarán a las necesidades básicas del servicio;
- IV. Servicio telefónico.- Se establecerán programas para la contratación de líneas con entrada y salida de llamadas locales, pero con límite de monto para las salidas, y contratación de líneas exclusivamente para servidores públicos de nivel superior con salida de llamadas nacionales e internacionales para el ejercicio de sus funciones, con un monto límite de asignación, de conformidad con los criterios que determine la Oficialía Mayor, al respecto.
- V. Arrendamientos.- En bienes inmuebles, se deberá evaluar la procedencia de optimizar la ocupación y utilización de bienes propiedad del Gobierno de la Ciudad de México que se encuentren en desuso o permisionados a particulares, considerando el costo beneficio de cada operación. Para el caso de mobiliario y equipo, también se optimizará el uso en concordancia con el ajuste de la estructura administrativa, lo cual se llevará a cabo conforme a lo establecido en la Ley de Adquisiciones;
- VI. Honorarios.- Las contrataciones se llevarán a cabo en los términos de lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones y demás disposiciones aplicables en la materia;
- VII. Estudios e investigaciones.- Las contrataciones se llevarán a cabo en los términos de lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, así como en los criterios que para tal efecto expida la Oficialía y demás disposiciones aplicables en la materia;
- VIII. Publicidad, propaganda y erogaciones relacionadas con actividades de Comunicación Social.- Se sujetarán a los criterios que determine la Oficialía;
- IX. Viáticos y pasajes.- Las erogaciones por este concepto se restringirán a las mínimas indispensables;
- X. Gastos de orden social, congresos, convenciones, exposiciones, seminarios, espectáculos culturales y para investigaciones oficiales.- Podrán efectuarse siempre que cuenten con la autorización de sus respectivos titulares o del servidor público facultado para ello.

En este caso, lo que considera la fracción X referente a gastos que de orden social son aquellos que se etiquetarán para su ejercicio con cargo al

capítulo 4000 del Clasificador por Objeto del Gasto y, como se observa, el tratamiento que le da el Decreto de Presupuesto de Egresos a estas erogaciones, es que las mismas podrán efectuarse únicamente con la autorización de los titulares de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades.

Es más adelante, en el Capítulo IV del mismo Decreto que considera la regulación de las transferencias y aportaciones que se realicen en la administración pública y para tal efecto, es el artículo 33 en donde estatuye que las erogaciones por concepto de transferencias y aportaciones consideradas por el Decreto para el ejercicio fiscal que corresponda, se sujetarán a lo establecido en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente (ordenamiento que analizaré en el siguiente capítulo) y demás normatividad aplicable, siempre que se deriven de los siguientes supuestos:

I. Se destinen a cubrir desequilibrios financieros en las Entidades, las cuales se deberán ajustar en función de la política de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos;

II. Se orienten las actividades primordiales de las Entidades a efecto de incrementar la oferta real de bienes y servicios, de insumos para la producción y a generar empleo permanente y productivo;

Sin embargo, el presente precepto normativo es claro para determinar los actos posteriores que deberán cumplir las entidades que hayan sido beneficiarias con dichas aportaciones y establece que posteriormente deberán buscar fuentes alternativas de financiamiento, a fin de lograr en el mediano plazo, mayor autosuficiencia financiera y la disminución correlativa de los apoyos con cargo a recursos presupuestales.

La temporalidad necesaria para la aplicación de recursos provenientes de transferencias federales que pudiera contemplar el Decreto de Presupuesto de Egresos del ejercicio presupuestal que corresponda, estará en función del calendario de ministraciones que determine la Federación.

Por otra parte condiciona el otorgamiento, sólo para aquellos casos en que se precisen claramente los programas, destino y objetivos de dichas aportaciones. Y en caso de que los ingresos propios de las Entidades llegaran a rebasar su estimación original debido a las aportaciones asignadas, o a consecuencia de la cancelación de actividades institucionales y metas o se generen economías, la Secretaría de Finanzas podrá reducir el monto de las aportaciones y transferencias originalmente previstas.

Para los casos que se contemplen dentro del primer supuesto del artículo 33 del Decreto de Presupuesto de Egresos, es decir, aquellas aportaciones destinadas a cubrir desequilibrios financieros en las Entidades, se considera que de aplicarse las aportaciones en inversiones financieras, las Entidades deberán enterar rendimientos que hubieran generado, dentro de los primeros diez días naturales de cada mes.

Le confiere también la potestad a la Secretaría de Finanzas para suspender la ministración de fondos cuando las Entidades beneficiarias no remitan la información mencionada en el párrafo anterior, en los términos y formas que dicha dependencia determine al respecto, o bien, cuando no se hayan enterado los rendimientos de las inversiones financieras que generaron las aportaciones no aplicadas.

En el artículo 35 del Decreto de Presupuesto de Egresos se describe que las Entidades que reciban aportaciones presupuestales del Gobierno Central, atendiendo el principio de equilibrio presupuestal, no deberán conservar disponibilidades de ingresos propios al cierre del ejercicio, salvo los casos debidamente justificados que autorice la Secretaría de Finanzas. Los recursos propios disponibles deberán orientarse a subsanar el déficit de operación de las Entidades que los generen.

En el caso de erogaciones financiadas con recursos provenientes de transferencias federales, solamente deberán aplicarse para los fines que se establezcan en los convenios, reglas de operación o documentos que se formalicen para su transferencia. En supuesto específico de los presupuestos que se financien parcial o totalmente con recursos provenientes de Fondos y

Aportaciones Federales, bajo ninguna circunstancia se podrán aplicar a fines y conceptos distintos a los previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, quedando bajo la estricta responsabilidad de los titulares de las Unidades Responsables de Gasto y de los servidores públicos encargados de la administración y ejecución del ejercicio de los recursos.

La autoridad responsable que reportar el importe y las transferencias federales recibidas será el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y dicho informe lo realizará a través del Informe Trimestral y en la Cuenta Pública, durante el ejercicio fiscal que corresponda.

MANUAL DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTARIOS. Es uno de los ordenamientos que en materia administrativa regula los mecanismos que habrá de seguir la Administración Pública de la Ciudad de México relacionados con el ejercicio presupuestal.

En la presentación del documento a que hago referencia precisa el propósito a que obedece dicho ordenamiento normativo, en donde se indica que el Gobierno de la Ciudad de México debe efficientar, paulatinamente, el desarrollo de un sistema moderno y eficaz que permita a las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública locales, así como a los órganos autónomos, remitir sus documentos programático-presupuestales de una manera ágil y más oportuna. Se ha planteado la optimización y empleo de los recursos informáticos, lo que permitirá ahorros sustanciales en las horas hombre y recursos materiales dedicados al análisis y registro de la evolución presupuestal.

En este mismo orden de ideas, considera que la remisión de documentos programático-presupuestales a través de un sistema electrónico permite la generación de información con mayor oportunidad y con niveles de calidad y de igual manera facilita la toma de decisiones en la ejecución presupuestaria y en cada uno de los pagos que autoricen las unidades ejecutoras de gasto de la Administración Pública y los órganos autónomos.

En virtud de lo anterior, el Manual de Normas y Procedimientos Presupuestarios de la Administración Pública del, entonces, Distrito Federal busca

homogeneizar los diversos procedimientos presupuestales que se llevan a cabo diariamente en la Ciudad de México en concordancia con la estrategia de modernización de los procesos para la gestión presupuestal.

Jurídica y administrativamente la Secretaría de Finanzas, a través de su Subsecretaría de Egresos cuenta con la atribución de definir y mantener actualizadas las normas y lineamientos de carácter programático-presupuestal que será aplicables a todas las unidades responsables del sector central (dependencias, órganos desconcentrados y delegaciones) y entidades, así como los órganos autónomos, en aquello que no contravenga a las normas que rijan su organización y funcionamiento.

Es por lo anterior que dicha dependencia, es responsable de emitir un cuerpo normativo que tenga por objeto regular el registro del ejercicio del gasto que derive, el cual debe desarrollarse en concordancia con lo estipulado en los ordenamientos legales y normativos de carácter federal y local.

LINEAMIENTOS GENERALES PARA LOS TRÁMITES PRESUPUESTARIOS. Debido a la multiplicidad de procesos y procedimientos administrativos que se realizan a diario en la Ciudad de México ha sido necesaria la regulación específica de cada uno de ellos, así como de las alternativas que se pueden presentar en su desarrollo. Para ello, los Lineamientos que se describen a continuación regulan desde la integración alfanumérica del presupuesto, hasta la descripción de procesos por los que éste atraviesa.

En virtud de lo anterior, en su Apartado IV se puede consultar los términos mínimos para integrar la Clave Presupuestaria; los Calendarios Presupuestarios de compromiso y ejecución; el registro de Operaciones Presupuestarias, así como la importancia de la firma electrónica; el trámite de las Cuentas por Liquidar Certificadas; la finalidad e integración de un Documento Múltiple; las Adecuaciones Programático Presupuestarias en sus dos modalidades, Compensadas y Líquidas; el tratamiento y trámite de los ingresos excedentes que generen las Unidades Responsables; el requerimiento y devolución del Fondo Revolvente que ejercen todas las áreas integrantes del Gobierno de la Ciudad de México; el procedimiento que se debe implementar para los egresos relacionados

con los Ingresos de Aplicación Automática; la regulación del ejercicio de Recursos Provenientes de Deuda Pública y Arrendamiento Financiero; los procedimientos necesarios para garantizar el Presupuesto Comprometido; el registro de Proyectos de Inversión, Oficios de Autorización Previa, de Inversión y Multianual; la Administración de Catálogos.

En complemento a los procedimientos que se describen someramente en el párrafo anterior, por la importancia que representa la erogación de gastos con cargo al Capítulo 4000, los Lineamientos a que hago referencia consideran en su contenido con la regulación del ejercicio presupuestal que se encuentre etiquetado para su ejercicio por concepto de Ayudas, Subsidios, Aportaciones y Transferencias.

En el marco de lo anterior establece en su contenido el concepto de Ayudas, definiéndolas como aquéllas asignaciones que la Administración Pública de la Ciudad de México otorga a los diferentes sectores de la población e instituciones sin fines de lucro, en forma directa o mediante fondos y fideicomisos⁸⁴.

De igual manera, en concordancia con lo descrito en el Clasificador por Objeto del Gasto, el presente instrumento regula los casos en los que las Unidades Responsables de Gasto pueden otorgar ayudas y donativos en dinero o en especie, considerando que dichos apoyos deberán destinarse al apoyo de los diferentes sectores de la población e instituciones y fideicomisos sin fines de lucro. Precisa también que los recursos que se consideren deberán estar previstos en el Presupuesto de Egresos aprobado por la Asamblea Legislativa y deberán contar con la autorización expresa de sus titulares para su ejercicio, la cual será indelegable y en el caso de las entidades además deberán contar con la aprobación de su órgano de gobierno. Por lo que hace a la autorización a que refieren los Lineamientos, se ha determinado la implementación de oficios firmados por el titular del área que se trate en el que se describa de manera puntual la actividad por medio de la cual se realizará el ejercicio del presupuesto

⁸⁴ Lineamientos Generales para los Trámites Presupuestarios. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 17 de Septiembre de 2016, 21:00 hrs.

con cargo al Capítulo 4000, así como la fecha de su requerimiento y el fundamento por medio del cual está haciendo uso de esos recursos.

Por lo que hace a la integración y el trámite de la Cuenta por Liquidar Certificada que tramite recursos con cargo al concepto 4100 “Ayudas” del Clasificador por Objeto del Gasto, determina que las Unidades Responsables de Gasto deberán ajustarse a lo que consideren el Código Financiero y el Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno local e identificar las erogaciones con cargo a las partidas presupuestales integrantes de dicho concepto, de tal manera que en la Cuenta por Liquidar Certificada de que se trate deberá identificar el tipo de ayuda que van a realizar (apoyos a sindicatos, niños de la calle, personas damnificadas, unidades habitacionales, etc.), así como su cuantificación correspondiente, acompañada de la fuente de financiamiento, la temporalidad y obviamente, el número de oficio con el cual el titular de la UR autoriza la ayuda.

Incluso precisa que en el caso de las ayudas que se otorgan por concepto de pagos de defunción, con motivo del fallecimiento del personal civil o de seguridad pública, dichas ayudas se efectuarán en favor de los familiares o de quienes acrediten la realización de gastos de sepelio y se cargará al presupuesto de la Unidad Responsable de adscripción a que perteneciera la persona acaecida.

Posteriormente, define y da sentido administrativo del Concepto “Subsidios”, el cual también resulta parte integrante del Clasificador por objeto del Gasto y establece categóricamente que se consideran como subsidios aquellos recursos en efectivo o estímulos fiscales que se otorgan a través de las Unidades Responsables de Gasto, para canalizarlos a los diferentes sectores de la sociedad con el propósito de apoyar el desarrollo de sus actividades prioritarias de interés general, como son: el consumo, motivar la inversión, promover la producción y cubrir impactos financieros, entre otros. Específicamente, hace referencia a los fondos para el desarrollo social y económicos que se ejercen a través de los fideicomisos con que cuenta el Gobierno de la Ciudad, así como a aquéllos programas sociales que tienen por objetivo incentivar las actividades sociales y públicas que muestren diferentes formas de organización en beneficio de su colectividad.

Para el ejercicio de los subsidios que han quedado descritos en el párrafo anterior el Código Financiero ha precisado que los subsidios que otorgue el Gobierno de la Ciudad de México, se soportarán en acuerdos de carácter general, que deberán ser publicados en la Gaceta Oficial, así como en resoluciones administrativas dictadas por la autoridad competente.

Las Unidades Responsables de Gasto en el otorgamiento de subsidios deberán cuidar que se cumpla debidamente con lo establecido en el Decreto del Presupuesto de Egresos y que en ningún momento se contravenga lo que ahí se establece, derivado de ello será la Secretaría de Finanzas la dependencia que actuará a petición de dichas Unidades y analizará la posibilidad de conceder subsidios para cubrir deficiencias de operación, siempre que se justifique su beneficio económico.

En el caso específico de los conceptos que integran el Capítulo 4000, referentes a las Aportaciones y Transferencias, las define como aquellos recursos previstos en el Presupuesto de Egresos que son asignados a las entidades que requieren de ellas para el desarrollo de sus actividades y funciones relacionadas con los múltiples programas del Gobierno de la Ciudad.

Por su parte la Secretaría de Finanzas determinará, en su caso, la disminución o terminación de las aportaciones, en aquellos casos en los que las entidades apoyadas logren mayor autosuficiencia, o bien, en los supuestos en los que no cumplan con el objetivo de su otorgamiento y/o no remitan la información solicitada en los términos y plazos establecidos por dicha dependencia.

Para llevar a cabo la aplicación de las transferencias presupuestales, se deberá respetar en todo momento con la normatividad que regula la materia, específicamente en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley de Coordinación Fiscal, convenios suscritos y los lineamientos que se hayan emitido al respecto.

En el entendido de contar con presupuesto asignado por el Decreto de Presupuesto de Egresos, así como con la autorización de la Secretaría de Finanzas, el ejercicio de las aportaciones y transferencias se ajustará a los calendarios presupuestales comunicados previamente por el área referida.

Los Lineamientos que se describen en el presente subtema, también contienen el procedimiento necesario en los supuestos en los que las aportaciones de origen local que se hayan otorgado a través del Decreto de Presupuesto de Egresos local a las diferentes áreas integrantes de la Ciudad, a través de sus Unidades Responsables de Gasto que al 31 de diciembre no se hayan devengado, previa conciliación con la Dirección General de Egresos, deberán reintegrarse junto con los rendimientos generados a la Tesorería de la Ciudad de México, dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio, conforme a lo que considera el Código Financiero aplicables para la Ciudad de México.

En el caso de las transferencias federales que al 31 de diciembre no se hayan devengado, deberán ser reintegradas a la Tesorería durante los 10 días naturales siguientes al cierre del ejercicio, con excepción de las disposiciones federales que pueden considerar otra fecha al respecto, todo deberá realizarse en los horarios y términos marcados por la propia Tesorería y la Dirección General de Administración Financiera, con la finalidad de que ésta última realice la devolución correspondiente de las transferencias no ejercidas a las instancias del Gobierno Federal que las hayan otorgado, conforme al procedimiento que al respecto establezca la Secretaría de Finanzas.

Se exceptúan de los procedimientos descritos en los párrafos que preceden, el tratamiento que se le da a las transferencias federales provenientes de fondos del Ramo 33, presupuesto que se ejerce por concepto de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, que se considerarán como ingresos propios conforme a lo establecido en el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Igualmente quedan exceptuados de estos plazos de entrega, los procedimientos correspondientes a las transferencias no devengadas que así lo establezcan los convenios de coordinación que se suscriban.

INFORME CUENTA PÚBLICA. Es un informe en el que la Cuenta de la Hacienda Pública de la Ciudad de México es reportada por el Jefe de Gobierno al órgano legislativo encargado de autorizar el presupuesto para la Ciudad: la Asamblea Legislativa. Debe presentarse a más tardar el 10 de junio de cada año.

En el presente informe que expongo se muestra el comportamiento de las finanzas públicas de la Ciudad durante un determinado ejercicio fiscal y la diferencia que guarda con otros informes que rinde el Gobierno de la Ciudad, es su enfoque contable y financiero y, sobre todo, la presentación de resultados definitivos de la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos y la deuda pública de la Ciudad de México.

Su integración está a cargo de la Secretaría de Finanzas (SF), con información de todas las unidades responsables del gasto (UR) que integran la Administración Pública local, así como de los órganos de gobierno o autónomos.

El Informe Cuenta Pública se integra de un apartado correspondiente a los Resultados Generales y un extenso Banco de Información.

En el tomo correspondiente a los Resultados Generales, se describe un análisis de los principales logros obtenidos por el Gobierno de la Ciudad en materia de Ingresos, Gasto y Deuda Pública, así como la vinculación de sus acciones con el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México, entre otros aspectos.

Por su parte, el Banco de Información contiene, principalmente, cada uno de los informes de cuenta pública de las unidades responsables del gasto que conforman el Gobierno de la Ciudad de México, así como un apéndice estadístico y los estados analíticos de egresos presupuestarios. En cada uno de los informes que presentan las Unidades Responsables de Gasto se expresan a detalle las acciones que realizaron, las explicaciones a sus variaciones presupuestales, el comportamiento físico y financiero de sus actividades institucionales y, para el caso de las entidades, las aclaraciones a los cambios en sus previsiones de ingresos. En el apéndice estadístico, se muestra la evolución de ingresos y gastos del GDF para el período en cuestión. Por último en los estados analíticos de egresos presupuestarios se presenta, por clave presupuestal, el presupuesto original, modificado y ejercido de cada UR.

El contenido del Informe se soporta en diversos ordenamientos jurídicos, así como en comentarios emitidos por órganos fiscalizadores, como la Auditoría Superior de la Ciudad de México.

La rendición del presente informe encuentra su fundamento en el segundo párrafo del inciso c), fracción V, Base 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 es un informe con alto valor público, ya que a través de él se materializan principios éticos del Gobierno de la Ciudad como son la rendición de cuentas, pues es la base de la fiscalización, al ser un elemento para que las instancias correspondientes verifiquen la debida actuación de las diferentes Unidades Responsables de Gasto, en el marco de las leyes de Ingresos y Presupuesto 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.

Aunado a lo anterior, permite transparentar la gestión financiera, pues es accesible para investigadores, estudiantes y, en general, todo interesado en las finanzas públicas locales. Y desde mi particular punto de vista, la finalidad de ser un referente en la toma de decisiones de quienes gobiernan y dirigen diversas áreas e instancias de la Administración Pública le da un garante de efectividad siempre que derivado del análisis se pondere los elementos que permitan la solidificación de políticas públicas, ya que proporciona elementos de análisis de los resultados obtenidos en el ejercicio presupuestal.

Para finalizar la presente exposición, no se puede soslayar la importancia que guardan los Informes Trimestrales a que hace referencia el Estatuto de Gobierno. Dichos informes se deben presentar dentro de los 15 días naturales siguientes de concluido cada trimestre y contienen información cuantitativa y cualitativa sobre la ejecución de sus presupuestos aprobados y la evaluación de los mismos.

Es en el mismo ordenamiento al cual vengo haciendo referencia, en donde establece que dicha información se presenta ante la Secretaría de Finanzas de la Ciudad y es esa Dependencia quien establece los criterios para la integración de la información, la cual de manera general debe contemplar al menos:

1. La eficacia que determina cuantitativamente el grado o la medida del cumplimiento de las metas de las actividades institucionales;
2. La eficacia registrada en el ejercicio de los recursos financieros en relación con los previstos en un periodo determinado;
3. La eficiencia con que se aplicaron los recursos financieros para la consecución de las metas de sus actividades institucionales;
4. La congruencia entre los gastos promedios por unidad de meta previstos y los erogados en sus actividades institucionales;
5. El grado de cobertura e impacto de las acciones sobre la población y grupos sociales específicos; y
6. Los indicadores para medir el avance de los objetivos y metas de los programas

La presentación de los informes a que hago referencia, resulta trascendental pues de ella derivará en buena medida la integración que se haga del Informe Cuenta Pública del ejercicio presupuestal que corresponda.

La rendición de cuentas a que se ha hecho alusión será, en todo momento, responsabilidad del titular del área que corresponda (dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades), así como de los servidores públicos encargados de la administración y aplicación de los recursos asignados, conforme al Reglamento Interior de la Administración Pública y demás normatividad aplicable.

CAPÍTULO IV

CONSIDERACIONES AL MARCO JURÍDICO DE REGULACIÓN DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL PARA EL OTORGAMIENTO DE PROGRAMAS Y AYUDAS SOCIALES

Una vez que revisé y analicé la normatividad o los criterios administrativos aplicables a la regulación del ejercicio presupuestal con cargo al capítulo 4000 del Clasificador por Objeto del Gasto, materia del presente trabajo, procederé a analizar lo que las leyes locales y generales en materia de uso de recursos públicos establecen con relación a este tema. Para ello es importante realizar el análisis de ambas competencias, a fin de conocer si existen lagunas jurídicas al respecto, y si éstas se pueden substanciar homologando la regulación que corresponda, situación que se aclarará en el numeral tres del presente capítulo.

I. NORMATIVIDAD LOCAL APLICABLE PARA LA REGULACIÓN DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL CON CARGO AL CAPÍTULO 4000 “TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS”

El presente estudio se realizó derivado de la observación y aplicación de procedimientos regulados en cuanto al ejercicio presupuestal con cargo al Capítulo 4000 “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas”, sin embargo, como observamos en el capítulo anterior, es muy poca la regulación secundaria o sustantiva que regula el ejercicio de dicho presupuesto en la Ciudad de México, lo cual obedece en gran medida a la falta de regulación general que existe. A continuación seleccioné la normatividad aplicable al presente asunto, que por principio debiera contener estatuidos preceptos relacionados.

1. LEY Y REGLAMENTO DE DESARROLLO SOCIAL PARA EL DISTRITO FEDERAL⁸⁵

La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, cuerpo normativo encargado de establecer y reconocer la implementación de programas sociales en nuestra capital alude en su contenido a los recursos públicos que se podrán y deberán destinar a los mismo, incluso describe la obligación de informar el destino que se le dio al presupuesto aplicable en el marco del cumplimiento de la política social de la Ciudad de México, pero no establece o menciona el instrumento mediante el cual se regularán los procedimientos de acreditación de los beneficiarios de dichos programas.

En su artículo noveno, estatuye que es atribución del Jefe de Gobierno “incluir anualmente en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, los recursos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las metas y objetivos del Programa de Desarrollo Social y de los Programas Delegacionales en la materia”

Más adelante el artículo treinta y cuatro, contempla la importancia de la presentación del informe trimestral a cargo de quienes manejen presupuesto de cada uno de los programas sociales de la Administración Pública y determina que dichos responsables “deberán tener actualizado un padrón de participantes o beneficiarios”. Igualmente, considera que “dichos programas serán auditables en términos de la legislación por los órganos facultados para ello”, en este caso las auditorías quedan a cargo de la Contraloría General y la Auditoría Superior de la Ciudad de México.

El informe que trimestralmente se entrega a la Asamblea Legislativa, debe constituir un informe pormenorizado de la evaluación y ejercicio de los recursos del gasto social, en el que se indique de forma analítica el monto y destino de los recursos por programa social, pero es justo aquí en donde no precisa los

⁸⁵ Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. 14 de Abril de 2016, 13:00 hrs.

Reglamento de la Ley de Desarrollo social para el Distrito Federal, Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. 14 de Abril de 2016, 18:00 hrs.

mecanismos mediante los cuales se acreditará que el destinatario del programa social es, a su vez, el receptor del presupuesto destinado para ello.

El artículo 35 alude a la información general que se considerará como pública y menciona que versará sobre el número de participantes o beneficiarios, el monto de los recursos asignados, su distribución por sexo y grupos de edad y su distribución por unidades territoriales serán de conocimiento público, en términos del artículo 34 que ya se revisó en el párrafo anterior.

Y, en lo referente a subsidios y beneficios de tipo material y económico que se otorguen, con objeto de los programas sociales específicos implementados por el Gobierno local y las Delegaciones, norma que deberán llevar impreso la siguiente leyenda:

“Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa en el Distrito Federal, será sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”

Por lo que hace a las asignaciones, regula en su artículo cuarenta y uno que con el fin de fomentar la participación de la ciudadanía en el Desarrollo Social se promoverá la constitución de Fondos de Desarrollo Social, Programas de Coinversión y de Asistencia y Financiamiento a Organizaciones Civiles, en los que tanto gobierno como organizaciones civiles, organizaciones sociales, instituciones académicas, grupos empresariales y agencias de cooperación concurren con recursos de todo tipo para el desarrollo de proyectos de innovación en el Desarrollo Social.

Y finalmente, en el artículo cuarenta y nueve, determina puntualmente que las auditorías son el instrumento por el cual se vigila que los recursos públicos, sean destinados de manera correcta a los fines que establece la política social de la Ciudad de México.

Por su parte, el Reglamento de la Ley que nos atañe, define en principio el gasto público de desarrollo social, lo cual es muy importante pues a partir de ello

se conceptualiza el presupuesto que se le asigna a la ejecución de programas sociales, o bien, a la realización de actividades destinadas a cubrir conceptos que se enmarquen en el Capítulo 4000 del Clasificador por Objeto del Gasto.

ARTÍCULO 3. Además de las definiciones contenidas en el artículo 3 de la Ley, para los efectos de este Reglamento se entiende por:

III. Gasto Público de Desarrollo Social: El conjunto de recursos de la Administración Pública del Distrito Federal destinados a la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, el empleo, la economía popular, la protección social, el deporte, la promoción de la equidad, la cohesión e integración social y la asistencia, así como los subsidios al transporte, el consumo de agua y las actividades de las organizaciones civiles.

Aunado a lo anterior, el presente Reglamento, también abunda un poco más en cuanto al ejercicio presupuestal por “subsidios”, pero deja fuera el ejercicio del gasto público por concepto de transferencias, subsidios y otras ayudas, como se puede constatar en los siguientes párrafos.

En el artículo séptimo del Reglamento considera que para cumplir con el objeto de la creación del Consejo de Desarrollo Social de la Ciudad de México, dicho órgano podrá promover los mecanismos para la obtención de recursos económicos y materiales destinados a mejorar los programas de desarrollo social en el Distrito Federal, así como proponer y opinar respecto de los criterios, lineamientos y mecanismos necesarios para controlar efectivamente que los recursos, apoyos, subsidios y beneficios de carácter material y económico que otorgue la Administración Pública local, para la ejecución de los programas de desarrollo social, se ajuste a las previsiones legales correspondientes y no se usen con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos por la normatividad aplicable.

Por otra parte, en el artículo treinta y ocho del mismo ordenamiento de estudio, se establece que para garantizar la incorporación de los principios de la Ley en el Programa de Desarrollo Social, éste deberá incluir, de conformidad a lo previsto en el artículo 28 de la Ley los criterios, lineamientos y mecanismos para controlar efectivamente que los recursos, apoyos, subsidios y beneficios de carácter material y económico que otorgue la Administración Pública, para la

ejecución de los programas de desarrollo social, se ajuste a las previsiones legales correspondientes y no se usen con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos por la normatividad aplicable, pero es aquí en donde la disposición deja abierto al criterio y discreción del servidor público la posibilidad de otorgar recursos económicos en el marco de algún programa social. En algunos casos se remite a lo establecido por las Reglas de operación que regulen determinado programa, sin embargo, dichas reglas son diseñadas por la propia área responsable de la operación del programa, así que no resulta suficiente la veracidad de que la ayuda económica sea entregada al beneficiario planteado originalmente.

Es quizá en la regulación aplicable a la asignación de presupuesto para los Fondos de Desarrollo Social en donde se considera un criterio más sólido que regula y restringe la recepción del importe presupuestal que corresponda, pues incluso son sometidos a la valoración de una comisión dictaminadora de la asignación. Probablemente, sea en este caso necesaria la disposición de que las sesiones que al respecto se realicen, se hagan abiertas y con la posibilidad de considerar algunas participaciones de los asistentes, es decir, que pueda que asistan como vocales con derecho a voz, pero sin voto.

En complemento a lo anterior, consideran la conformación de una Comisión evaluadora la cual dará cuenta de una valoración cuantitativa y cualitativa, del logro de los objetivos y metas esperados, así como del impacto alcanzado, en función de las prioridades y objetivos de corto, mediano y largo plazo que en cada caso correspondan.

Además, dicha valoración deberá incluir la aplicación de los criterios, lineamientos y mecanismos para controlar efectivamente que los recursos, apoyos, subsidios y beneficios de carácter material y económico que hubiere otorgado la Administración Pública del Distrito Federal, para la ejecución de los programas de desarrollo social, se ajusten a las previsiones legales correspondientes y no hayan sido utilizados con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos por la normatividad aplicable.

Incluso, en el artículo sesenta y ocho menciona que se pueden realizar evaluaciones externas a las asignaciones que la autoridad así lo juzgue necesario, independientemente de los resultados arrojados por las auditorías o evaluaciones internas que con carácter institucional se hubieran llevado a cabo.

2. LEY DEL PRESUPUESTO Y GASTO EFICIENTE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO⁸⁶

A continuación revisaré la Ley de presupuesto y gasto eficiente aplicable en la Ciudad de México la cual, tal y como indica su artículo primero, es de orden público e interés general y tiene por objeto regular y 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 en la Ciudad de México.

Dicha ley es de observancia obligatoria para las Dependencias, Delegaciones, Órganos Desconcentrados, Entidades, Órganos Autónomos y Órganos de Gobierno local, y los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de la misma deberán observar que la administración de los recursos públicos se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, austeridad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, transparencia, control, rendición de cuentas, con una perspectiva que fomente la equidad de género y con un enfoque de respeto a los derechos humanos.

Los órganos competentes de fiscalizar y vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones del presente ordenamiento de estudio, por parte de los sujetos obligados son la Contraloría General local, la auditoría superior de la Ciudad de México, así como la instancia competente de cada Órgano de Gobierno y Órgano Autónomo.

Encontramos que es un ordenamiento que regula de manera específica la aplicación de subsidios, donativos, apoyos y ayudas, estableciendo de manera

⁸⁶ Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente para la Ciudad de México, Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. 18 de Abril de 2016, 11:00 hrs.

precisa que los subsidios que sean otorgados por la Administración Pública local 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 oficial de la Ciudad de México.

En los acuerdos, mencionados en el párrafo anterior se establecerán facilidades administrativas para el cumplimiento de obligaciones fiscales.

Aunado a lo anterior, considera que los subsidios, donativos, apoyos y ayudas deberán sujetarse a criterios de solidaridad social, equidad de género, transparencia, accesibilidad, objetividad, corresponsabilidad y temporalidad.

Para la implementación de programas sociales con cargo al capítulo 4000, se realiza apegado al diseño de Reglas de Operación que al respecto se emitan, las cuales constituyen una herramienta que regulará la ejecución de un programa social en la capital del país. Por lo anterior, la ley que nos atañe considera que con la finalidad de asegurar la transparencia, eficacia, eficiencia y no discrecionalidad en el uso y otorgamiento de subsidios, apoyos y ayudas a la población, dichas reglas deberán contar en sus elementos constitutivos con los siguientes elementos:

1. Identificar a la población objetivo, por grupo, género y territorio delegacional;
2. Señalar el calendario de gasto, esto es la periodicidad con que se requiere contar con presupuesto para el cumplimiento de dicho programa, el cual puede ser mensual o anual;
3. Señalar los montos necesarios para dar cobertura por beneficiario o el porcentaje del costo del proyecto o acción a subsidiar o apoyar;
4. Señalar con claridad los requisitos para el acceso a los beneficios del programa, y considera que dentro de los procedimientos para su verificación deberán ser objetivos, transparentes, no discrecionales y equitativos;
5. Señalar la temporalidad, así como las circunstancias bajo las cuales se procederá a la suspensión de los beneficios;
6. Incorporar, en su caso, acciones de corresponsabilidad por parte de los beneficiarios, con el propósito de hacer patente la relevancia del apoyo y la responsabilidad social de su otorgamiento y uso;
7. Incorporar el enfoque de equidad de género;
8. Procurar que el procedimiento para el acceso y cumplimiento de los requisitos por parte de la población beneficiaria, no le representen a ésta

- una elevada dificultad y costo en su cumplimiento, cuidando en todo momento, la objetividad, confiabilidad y veracidad de la información;
9. Procurar que el procedimiento y mecanismo para el otorgamiento de los beneficios sea el medio más eficaz y eficiente y, de ser posible, permita que otras acciones puedan ser canalizadas a través de éste;
 10. Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo;
 11. Especificar los indicadores que permitan la evaluación del cumplimiento de sus objetivos, su desempeño e impacto en la población beneficiaria, así como el costo administrativo de su operación, y
 12. Obligarse a publicar el padrón de beneficiarios. En el caso de que no cuenten con dicho padrón, deberán manejarse mediante convocatoria abierta, la cual deberá publicarse en la Gaceta y en periódicos de amplia circulación y en las oficinas del gobierno y en ningún caso se podrán etiquetar o predeterminedar.

Podrán otorgarse subsidios, apoyos o ayudas a personas físicas o morales individuales, siempre que medie autorización previa del titular de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones o Entidades, en la que se justifique la procedencia del otorgamiento.

Los titulares de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades que ejerzan 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.

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.

De acuerdo con el Artículo 100 de la Ley de referencia se considera que las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades podrán otorgar subsidios, donativos, apoyos y/o ayudas, a los fideicomisos, siempre y cuando cumplan con lo que a continuación se señala:

1. Los subsidios, donativos, apoyos y ayudas en numerario deberán otorgarse en los términos de esta Ley;
2. Los recursos se identificarán específicamente en una subcuenta que deberá reportarse en el informe trimestral, conforme lo establezca el

- Reglamento, identificando los ingresos, incluyendo rendimientos financieros del periodo, egresos, así como su destino y el saldo;
3. En el caso de fideicomisos constituidos por particulares, la suma de los recursos públicos otorgados no podrá representar más del 50% del saldo en su patrimonio neto, salvo en el caso de que se cuente con autorización de los titulares para incrementar ese porcentaje, informando de ello a la Secretaría y a la Contraloría, y IV. Si existe compromiso recíproco de los particulares y del Distrito Federal para otorgar recursos al patrimonio y aquéllos incumplen, el Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Dependencia, Órgano Desconcentrado, Delegación y Entidad con cargo a cuyo presupuesto se hayan otorgado los recursos, suspenderá las aportaciones subsecuentes.

Al respecto, el presente ordenamiento hace una aclaración referente a la naturaleza jurídica de los recursos aportados y determina que mantienen carácter de recursos públicos, para efectos de su fiscalización y transparencia.

El mismo ordenamiento, en su artículo 101 determina que las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades 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, en concordancia con los requisitos que las Reglas de operación para tal efecto hubieren diseñado.

Todos los apoyos, ayudas y donativos deberán ser autorizados expresamente por el titular de la Dependencia, Delegación y Órgano Desconcentrado. Tratándose de Entidades la autorización la otorgará su órgano de gobierno. Y especifica que la facultad para otorgar la autorización será indelegable.

Las Dependencias, Delegaciones, Órganos Desconcentrados y Entidades deberán informar a la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias, el monto global y los beneficios de las ayudas, apoyos y donativos otorgados, de acuerdo a los periodos que al respecto se establezcan.

Más adelante, el cuerpo normativo materia del presente subtema considera la regulación necesaria en materia de planeación de las acciones en materia de Desarrollo Social y en el artículo 102 estatuye que con el propósito de elevar el impacto de los recursos, se deberá 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, la creación y operación de programas de desarrollo social que otorguen subsidios, apoyos y ayudas a la población de la Ciudad de México. 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.

Se precisa que las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades, a través de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, deberán comunicar al órgano legislativo de la Ciudad los avances en la operación de los programas, la población beneficiaria, el monto de los recursos otorgados, la distribución por Delegación y colonia.

Si llegara a suscitarse que el Comité de Planeación del Desarrollo no aprueba la creación y operación de programas de desarrollo social a las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades, éstas deberán reasignar el gasto correspondiente.

En materia del decreto de Presupuesto de Egresos, la presente ley en su artículo 102 – bis considera que se deberán señalar 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 Dependencia, Órgano Desconcentrado, Delegación o Entidad que tendrá a su cargo la operación de cada programa.

Asimismo, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente establece que será el Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en la Ciudad de México el órgano responsable de homologar los criterios y lineamientos para el diseño de Reglas de operación, y su función la desarrolla apegado a las siguientes características:

- a. El cuerpo de las reglas de operación deberá contener los lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelos de convenio, convocatorias y cualesquiera de naturaleza análoga;
- b. Deberán establecer los criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo.
Estos deben ser precisos, definibles, mensurables y objetivos;
- c. Debe describirse completamente el mecanismo de selección o asignación, con reglas claras y consistentes con objetivos de política del programa, para ello deberán anexar un diagrama de flujo del proceso de selección;
- d. Para todos los trámites deberá especificarse textualmente el nombre del trámite que indique la acción a realizar;
- e. Se deberán establecer los casos o supuestos que dan derecho a realizar el trámite;
- f. Debe definirse la forma de realizar el trámite;
- g. Sólo podrán exigirse los datos y documentos anexos estrictamente necesarios para tramitar la solicitud y acreditar si el potencial beneficiario cumple con los criterios de elegibilidad;
- h. Se deberán definir con precisión los plazos que tiene el supuesto beneficiario, para realizar el trámite, así como el plazo de prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad, y
- i. Se deberán especificar las unidades administrativas ante quienes se realiza el trámite o, en caso, si hay algún mecanismo alterno.
- j. Las reglas de operación deberán ser simples y precisas con el objeto de facilitar la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los recursos y en la operación de los programas.

Las evaluaciones se realizarán conforme al programa anual que al efecto establezca el Consejo.

En el Artículo 103 abunda en las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social, dependencia que a través del Consejo de Evaluación coordinará el estudio de las características y necesidades de los programas de beneficio social, a cargo de las Dependencias, Delegaciones, Órganos Desconcentrados y Entidades, con el propósito de establecer el mecanismo o instrumento más adecuado para el otorgamiento y ejercicio del beneficio o ayuda, por parte de los beneficiarios, sin embargo, deja fuera de todo criterio el procedimiento de comprobación de dichos recursos.

Incluso considera en su apartado de responsabilidades que los servidores públicos que no cumplan con alguna de las disposiciones previstas en la ley, serán sancionados en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con independencia de las responsabilidades de carácter civil,

penal, laboral y/o resarcitoria, mientras tanto, la Contraloría General, la Auditoría Superior de la Ciudad de México y la instancia competente de cada Órgano de Gobierno y Órgano Autónomo ejercerán las atribuciones que conforme a su competencia les correspondan en materia de responsabilidades.

3. LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CIUDAD DE MÉXICO⁸⁷

A continuación se expone el contenido de la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, la cual es también de orden e interés públicos y tiene por objeto regular la fiscalización, organización y atribuciones de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, así como los actos y procedimientos que realice dentro del ámbito de su competencia dicha Entidad de Fiscalización Superior.

En materia de otorgamiento de ayudas, transferencias, subsidios, asignaciones y aportaciones establece que los sujetos de fiscalización deberán proporcionar a la Auditoría Superior contratos, convenios, documentos, datos, libros, archivos, información y/o documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública relativa al ingreso, gasto público y cumplimiento de los objetivos de los programas de los sujetos de fiscalización, así como la demás información que resulte necesaria para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública; para tal efecto se encuentran obligados a conservarla en original y/o copia certificada durante los términos que determinen las leyes y normas que regulan la conservación y preservación de archivos públicos.

Incluso, considera el procedimiento que se seguirá cuando un servidor público y/o particular sea omiso, obstaculice, impida o se oponga a:

- I. La revisión de libros, registros, instrumentos, sistemas, procedimientos y documentos comprobatorios y justificativos del ingreso y gasto público;
- II. La práctica de visitas, inspecciones o auditorías;
- III. Cumplir o pretenda evadir los requerimientos que la Auditoría Superior le formule o se abstenga de exhibir la información requerida;

⁸⁷ Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. 18 de Abril de 2016, 17:00 hrs.

IV. Dar seguimiento y solventar las recomendaciones que la Auditoría Superior le formule; e

V. Informar a la Auditoría Superior la atención y seguimiento de Recomendaciones formuladas.

El mismo procedimiento se seguirá en el caso de las instituciones o personas que hubieren recibido subsidios, transferencias, concesiones o permisos de los sujetos de fiscalización, cuando estos hubieren incurrido en los actos u omisiones que se establecen en el presente Artículo.

En complemento a lo anterior el artículo 35 de la presente ley considera que cuando injustificadamente los sujetos de fiscalización se nieguen a proporcionar la información solicitada por la Auditoría Superior; o no permitan la revisión de los libros, registros, instrumentos, y documentos comprobatorios y justificativos del ingreso y del gasto público, la práctica de visitas, inspecciones, diligencias y auditorias; ésta independientemente de los medios de apremio que en términos de la presente ley le competen aplicar, lo hará del conocimiento de las autoridades competentes y tendrá por no desvirtuadas las irregularidades relacionadas presumiendo su existencia, salvo prueba en contrario.

El mismo procedimiento se seguirá en el caso de las instituciones o personas que hubieren recibido subsidios, transferencias, concesiones o permisos de los sujetos de fiscalización, cuando éstos hubieren incurrido en los actos u omisiones que se establecen en la presente ley.

Sin embargo, no prevé criterios propios de verificación de la comprobación, es decir, que los programas que al respecto audite serán en los términos que establezcan las propias reglas de operación de los programas sociales que correspondan o las leyes que anteriormente he analizado, dejando de lado características particulares de los programas correspondientes que los hacen únicos.

4. LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL⁸⁸

El Presente ordenamiento que analizaré considera de manera clara y precisa la publicidad de la información correspondiente al gasto que se ejerza en materia de transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, sin embargo únicamente alude al caso de los fideicomisos y fondos públicos, figuras en las que se deberá reportar lo concerniente en materia de subsidios y transferencias.

Es en su artículo 18 bis, en donde indica que los fideicomisos y fondos públicos, deberán mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet, de acuerdo con sus funciones, según corresponda relacionada con el monto total, el uso y destino de los subsidios, donaciones, transferencias, aportaciones o subvenciones que reciban.

La presente determinación, también resulta aplicable a los órganos político-administrativos, también, y la misma se deberá mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet.

Al respecto, particularmente alude a la información respecto de los temas, documentos y políticas que versen sobre el ejercicio del presupuesto deberá publicarse el calendario trimestral sobre la ejecución de las aportaciones federales y locales, pudiendo identificar el programa para el cual se destinaron y, en su caso, el monto del gasto asignado.

II. NORMATIVIDAD FEDERAL APLICABLE PARA LA REGULACIÓN DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL CON CARGO AL CAPÍTULO 4000 “TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS”

Debido a que el Clasificador por Objeto del Gasto que utilicé como eje referencial del presente estudio resulta de una homologación de reglas aplicables en materia administrativa federal, es importante revisar la normatividad que al respecto regula

⁸⁸ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. 25 de Abril de 2016, 19:00 hrs.

el ejercicio del Capítulo 4000, en materia de transferencia, asignaciones, subsidios y otras ayudas para establecer una comparación entre ambas regulaciones y proponer el establecimiento de criterios únicos aplicables al caso que nos atañe.

1. LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL⁸⁹

En su artículo primero se describe el ámbito de aplicación de la presente ley, así como la materia que regula, considerando que es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto:

- I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;
- II. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social;
- III. Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;
- IV. Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado;
- V. Fomentar el sector social de la economía;
- VI. Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales;
- VII. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;
- VIII. Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, y
- IX. Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.

Derivado de lo anterior, se desprende que la presente ley es aplicable en materia social, así como en todos los rubros que de ella deriven, incluidos los programas sociales y cualquier acción que considere el ejercicio de recursos en beneficio de las personas o las comunidades según sea el caso que regule y al

⁸⁹ Ley General de Desarrollo Social, Prontuario Normativo de la Cámara de Diputados. 28 de Abril de 2016, 08:00 hrs.

respecto distingue, específicamente los fondos de aportaciones federales de los recursos federales de aplicación directa.

En relación con lo anterior, señala que la distribución de los fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a los programas sociales de educación, salud, alimentación, infraestructura social y generación de empleos productivos y mejoramiento del ingreso se hará con criterios de equidad y transparencia, conforme a la normatividad aplicable.

Y, por su parte, en el artículo 24 establece que los recursos presupuestales federales asignados a los programas de desarrollo social podrán ser complementados con recursos provenientes de los gobiernos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado.

2. LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA⁹⁰

La presente de estudio, considera en su inicio que es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

Igualmente, tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

En el ámbito federal es muy importante regular las prácticas que de manera cotidiana se implementarán para promover el ejercicio de la transparencia en las diversas acciones gubernamentales, así como de la información que se genera y

⁹⁰ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Prontuario Normativo de la Cámara de Diputados. 02 de Mayo de 2016, 20:00 hrs.

que detentan los órganos públicos, es por ello que la presente Ley alude directamente al presupuesto etiquetado para el cumplimiento de la política social federal. Al respecto, lo regula de la siguiente manera:

1. La distribución de los fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a los programas sociales de educación, salud, alimentación, infraestructura social y generación de empleos productivos y mejoramiento del ingreso se hará con criterios de equidad y transparencia, conforme a la normatividad aplicable;
2. Los recursos presupuestales federales asignados a los programas de desarrollo social podrán ser complementados con recursos provenientes de los gobiernos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado.

Incluso regula de manera específica que en casos en los que se presenten fenómenos económicos y presupuestales imprevistos, le otorga facultades al Ejecutivo Federal para establecer y administrar un Fondo de Contingencia Social, el cual quedará incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en donde se determinará el monto y las reglas mínimas a las que quedará sujeta su distribución y aplicación, incluyendo las previsiones correspondientes para garantizar que los recursos del fondo sean utilizados en el ejercicio fiscal.

3. LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL⁹¹

La Federación, las entidades federativas, los municipios, y en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en materia financiera, fiscal y presupuestaria incluirán en sus respectivas leyes de ingresos y presupuestos de egresos u ordenamientos equivalentes, apartados específicos la información siguiente, de acuerdo con lo establecido por el artículo 61 de dicha ley:

1. Leyes de Ingresos:

- a) Las fuentes de sus ingresos sean ordinarios o extraordinarios, desagregando el monto de cada una y, en el caso de las entidades*

⁹¹ Ley General de Contabilidad Gubernamental, Prontuario Normativo de la Cámara de Diputados. 04 de Mayo de 2016, 11:35 hrs.

federativas y municipios, incluyendo los recursos federales que se estime serán transferidos por la Federación a través de los fondos de participaciones y aportaciones federales, subsidios y convenios de reasignación; así como los ingresos recaudados con base en las disposiciones locales...

Específicamente, para el caso de los entes públicos, se regula en el artículo 67 que deberán registrar en los sistemas respectivos, los documentos justificativos y comprobatorios que correspondan y demás información asociada a los momentos contables del gasto comprometido y devengado, en términos de las disposiciones que emita el consejo.

Los entes públicos implementarán programas para que los pagos se hagan directamente en forma electrónica, mediante abono en cuenta de los beneficiarios, salvo en las localidades donde no haya disponibilidad de servicios bancarios, es decir que su tendencia es favorable a la simplificación administrativa en cuanto al uso y aprovechamiento de nuevas tecnologías que facilitan el manejo de los recursos públicos.

Los entes públicos publicarán en Internet la información sobre los montos pagados durante el periodo por concepto de ayudas y subsidios a los sectores económicos y sociales, identificando el nombre del beneficiario, y en lo posible la Clave Única de Registro de Población cuando el beneficiario sea persona física o el Registro Federal de Contribuyentes con Homoclave cuando sea persona moral o persona física con actividad empresarial y profesional, y el monto recibido.

Como se muestra, materializa la posibilidad de ser más específicos en cuanto a requisitos mínimos de regulación que no quedan sujetos al libre albedrío del servidor público responsable de su aplicación, atendiendo una problemática que no solamente se circunscribe a alguna ley secundaria o bien, a un criterio administrativo implementado a discreción. Incluso, detalla en el artículo 69 que para la presentación de la información financiera y la cuenta pública, los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluirán la relación de las cuentas bancarias productivas específicas, en las cuales se depositaron los recursos federales transferidos, por cualquier concepto, durante el ejercicio fiscal correspondiente.

Las cuentas bancarias a que se refiere el párrafo anterior se harán del conocimiento previo a la Tesorería de la Federación para el efecto de la radicación de los recursos.

Para efectos de la presentación de la información financiera y la cuenta pública, deberá existir una cuenta bancaria productiva específica por cada fondo de aportaciones federales, programa de subsidios y convenio de reasignación, a través de los cuales se ministren recursos federales.

4. LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN⁹²

La presente tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

Como parte del cuerpo de la presente ley de estudio, describe el concepto de fiscalización de la Cuenta Pública para determinar que es aquella actividad que comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

Continúa analizando que la fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los

⁹² Ley de fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Prontuario Normativo de la Cámara de Diputados. 04 de Mayo de 2016, 23:40 hrs.

programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

En su artículo 12 enlista el objeto para el cual se aplica la función fiscalizadora por parte de los órganos competentes y enlista lo siguiente:

I. Evaluar los resultados de la gestión financiera:

a) Si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos; recursos materiales, y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público;

b) Si la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos federales, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, y si los actos, contratos, convenios, mandatos, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto que las entidades fiscalizadas, celebren o realicen, relacionados con el ejercicio del gasto público federal, se ajustaron a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios, o ambos, en contra de la Hacienda Pública Federal o, en su caso, del patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales;

El órgano encargado de fiscalizar los recursos federales es la Auditoría Superior de la Federación, órgano que verificará que la administración y el ejercicio de dicho presupuesto a cargo de las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales cumpla con las normas que en la presente ley de estudio se plantean.

También, cuenta con la atribución de fiscalizar directamente los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en otras leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

En amplio uso de sus atribuciones, la Auditoría Superior de la Federación podrá celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas,

legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior, con el objeto de que colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos por dichos órdenes de gobierno, conforme a los lineamientos técnicos que señale la Auditoría Superior de la Federación. Dichos lineamientos tendrán por objeto mejorar la fiscalización de los recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas, por los municipios y por los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales y paramunicipales.

Los lineamientos comprenderán además, la verificación del desempeño y la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que reciban las personas físicas o morales, públicas o privadas, en concepto de subsidios, donativos y transferencias otorgados por las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal con cargo a recursos federales.

La Auditoría Superior de la Federación establecerá los sujetos, objetivos, alcance y procedimientos de las auditorías y estructura de los informes de auditoría a practicar sobre los recursos federales entregados a entidades federativas, municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, para asegurar una rendición de cuentas oportuna, clara, imparcial y transparente. El conjunto de los términos acordados con las entidades de fiscalización de las entidades federativas no podrán ser inferiores a los determinados en la ley.

Más adelante, en su artículo 38, especifica cuál será el mecanismo que se seguirá para revisar la cuenta pública del gobierno federal, y destaca la figura del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, el cual tendrá por objeto fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación al ejercicio de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, a los municipios y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales, conforme a lo siguiente:

I. A través de la celebración de convenios de coordinación, la Auditoría Superior de la Federación podrá entregar hasta el 50% de los recursos del Programa a las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de que éstos fiscalicen los recursos federales que sean administrados o ejercidos por las entidades federativas, municipios u órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. El resto de los recursos serán aplicados por la Auditoría Superior de la Federación para realizar auditorías de manera directa;

II. La Auditoría Superior de la Federación enviará a la Comisión y a la Comisión de Presupuesto, a más tardar el 15 de febrero de cada año, las reglas de operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado para la revisión del ejercicio fiscal que corresponda. Dichas comisiones deberán emitir su opinión a más tardar el 15 de marzo. La Auditoría Superior de la Federación publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el último día hábil de marzo, las reglas de operación del Programa, las cuales contendrán como mínimo, lo siguiente:

- a) El plan de auditorías para el ejercicio fiscal en revisión, detallando los fondos y recursos a fiscalizar;
- b) Los criterios normativos y metodológicos para las auditorías;
- c) Los procedimientos y métodos necesarios para la revisión y fiscalización de los recursos federales;
- d) La cobertura por entidad federativa de las auditorías realizadas dentro del programa;
- e) La asignación por entidad federativa;
- f) En su caso, las acciones de capacitación a desarrollar, y
- g) La distribución que, en su caso, se realice de los subsidios del Programa Anual para la Fiscalización del Gasto Federalizado a las entidades de fiscalización superior locales, y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de que los mismos realicen acciones de fiscalización de recursos públicos federales;

5. LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. PROYECTO⁹³

A partir del mes de mayo del año próximo pasado, se llevó a cabo una reforma constitucional que considera la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual tiene como objetivo principal sentar las bases suficientes para atender una problemática que ha permeado en diferentes niveles de gobierno, logrando con

⁹³ Proyecto de Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Portal de internet de la Cámara de Diputados. 07 de Mayo de 2016, 14:30 hrs.

ello la pérdida de confianza en las instituciones. Resulta importante analizar el contenido del proyecto de la Ley que aquí se menciona, a fin de conocer si en su estructura comprende alguna restricción o regulación específica aplicable para el uso del presupuesto con cargo al Capítulo 4000, en aras de robustecer de manera argumentativa la necesidad de una regulación efectiva para el ejercicio y el control presupuestal relacionado con éste rubro.

De manera general, el proyecto de Ley que se analiza considera las facultades de investigación de los órganos internos y externos de la administración pública federal; el diseño institucional del sistema nacional Anticorrupción orientado a mejorar los procedimientos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción; la integración del Sistema, la cual contará con la participación activa de la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría superior de la Federación; una Fiscalía Anticorrupción independiente, el Consejo de la Judicatura Federal, El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos; el Tribunal de Justicia Administrativa que deberá contar con una sala especializada en materia de corrupción, y un comité de Participación Ciudadana.

Sin embargo, de gran importancia serán las leyes secundarias que habrán de aprobarse y promulgarse en los subsecuentes meses posteriores a la instauración del sistema Nacional Anticorrupción, pues derivado de ellas se podrá fortalecer las atribuciones que, con relación al temas que nos atañe, tenga al menos la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Anticorrupción y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues será con base en sus criterios que se determinarán los pasos siguientes para el control y la fiscalización de los recursos que erogue la Administración Pública en materia de transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.

En la revisión realizada al proyecto de Ley, no fue posible ubicar referencia alguna que remita al tema de la presente investigación, razón por la cual se deberá mantener un seguimiento constante de las legislaciones que posteriormente se expidan, como ya se mencionó en el párrafo anterior.

III. DIFERENCIAS DETECTADAS ENTRE EL MARCO JURÍDICO LOCAL Y EL FEDERAL PARA LA REGULACIÓN DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL CON CARGO AL CAPÍTULO 4000 “TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS”

Derivado de lo estudiado en los subtemas anteriores, resulta evidente concluir que la administración pública federal cuenta con una regulación más amplia y específica en cuanto a la aplicación de presupuesto con cargo al capítulo 4000.

Sin embargo, persiste la constante de observar la regulación normativa de diversos criterios de aplicación del presupuesto, no así sucede con los diferentes procedimientos de comprobación financiera, situación que deriva en la aplicación subjetiva y casuística del órgano fiscalizador o de control que tenga conocimiento y seguimiento de los procesos que se realizan con cargo al capítulo 4000, para que de manera discrecional pondere criterios particulares en la verificación de la comprobación del ejercicio del presupuesto.

Es decir, nuevamente, nos enfrentamos a procedimientos administrativos que encuentran su sustento en manuales, lineamientos o incluso criterios para regular una de las etapas más importantes en materia de ejercicio presupuestal. Quizá se pueda tomar como referencia la precisión que sí existe en el marco de la comprobación de erogaciones con cargo a los Capítulos 2000 y 3000, los cuales regulan las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios por parte de la Administración Pública. Para ello son sus respectivos reglamentos los instrumentos que determinan de manera homogénea entre el marco normativo federal y el local los criterios de comprobación del gasto, situación que permite que en el caso de la Ciudad de México en donde existe una doble jerarquía regulatoria, cualquier órgano fiscalizador revise y verifique los términos y requisitos respetados por las autoridades correspondientes, al respecto.

Sin los aspectos generales manifestados en los párrafos anteriores, al desempeñar actividades que tienen relación con el ejercicio presupuestal relacionado con el tema del presente estudio, resulta ingenuo pensar que las auditorías que se practiquen en el marco de referencia, únicamente se

circunscriban a basarse en las reglas de operación diseñadas por los servidores públicos responsables de poner en marcha un programa social, o bien, realizar la entrega directa de ayudas sociales, ya que ello no garantizará la plena transparencia del ejercicio presupuestal.

1. PROPUESTA

El gasto neto total estimado del Sector Público de la Ciudad de México en el Decreto de Presupuestos para el presente ejercicio fiscal, financiado con la previsión de los ingresos aprobada en la Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2016, importa la cantidad de \$181, 334, 439, 127 (Ciento ochenta y un mil trescientos treinta y cuatro millones, cuatrocientos treinta y nueve mil ciento veintisiete pesos 00/100 M.N.)⁹⁴ de los cuales, aproximadamente, \$22, 734, 000 (Veintidós mil setecientos treinta y cuatro millones de pesos 00/100 M.N.) se encuentran etiquetados en el Capítulo 4000, Transferencias, asignaciones, subsidios y otra ayudas” del Clasificador por Objeto del Gasto, vigente en la Ciudad de México, para la ejecución de más de 47 programas sociales y subsidios, sin contar en esta cifra, con el importe destinado para las asignaciones directas que se pueden otorgar en la diferentes dependencias, entidades, órganos desconcentrados y autónomos que integran el Sector Público de la Ciudad de México, es decir, que sólo con tomar en cuenta la cantidad descrita queda claro que las erogaciones que se hacen con cargo a dicha partida presupuestal no son pocas.

Si bien es cierto que la administración cuenta con reglas y procedimientos particulares para su operación, hace falta llevar a cabo procesos periódicos que analicen la eficiencia y eficacia de los mismos, a fin de dotarlos de la técnica jurídica necesaria que los regule de manera integral y precisa, pues de lo contrario los instrumentos aplicables al respecto carecerán de la solidez jurídica que

⁹⁴ Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2016, Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. 25 de mayo de 2016, 12:30 hrs.

garantice el uso adecuado del presupuesto público, así como la imposición efectiva de sanciones, en los casos que así lo requiera.

En el tema anterior, mencioné que se puede tomar como referencia la claridad del marco normativo que regula la comprobación de erogaciones con cargo a los Capítulos 2000 “Materiales y suministros” y 3000 “Servicios Generales” del Clasificador por Objeto del Gasto, los cuales son capítulos que etiquetan el presupuesto que se ejerza para solventar las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios por parte de la Administración Pública. En este caso, sus respectivas normas sustantivas, contenidas en los reglamentos correspondientes, determinan de manera homogénea entre el marco normativo federal y el local los criterios de comprobación del gasto, situación que permite que en el caso de la Ciudad de México en donde existe una doble jerarquía regulatoria, cualquier órgano fiscalizador revise y verifique los términos y requisitos respetados por las autoridades correspondientes, al respecto, y determine la correcta aplicación de los recursos, o bien, las deficiencias observadas en los procedimientos que correspondan.

Por todo lo anterior considero de manera determinante que se requiere, por una parte, la homologación de la normatividad que al respecto existe en materia federal y local en el marco del ejercicio presupuestal con cargo al Capítulo 4000 del Clasificador por Objeto del Gasto y, por otra parte, proceder posteriormente a implementar una regulación integral que recoja los diferentes manuales, criterios y consideraciones que en materia de control y fiscalización se aplican en la Administración Pública, ya que un tema como el que nos atañe requiere de toda la seriedad jurídica para que no se quede únicamente en los procedimientos determinados en el nivel administrativo.

Con lo anterior, se podrá abatir la práctica discrecional que aplican las autoridades responsables del ejercicio presupuestal con cargo al apartado de los recursos públicos que he venido estudiando y contar con normatividad que determine puntualmente las reglas a seguir por parte de los servidores públicos responsables, así como los casos en que la aplicación incorrecta de dicha normatividad deba ser sancionada.

CONCLUSIONES

1. En el Capítulo Primero, titulado “La Ciudad de México y su gobierno”, expuse elementos descriptivos y constitutivos de la integración y naturaleza jurídica de la Ciudad de México, con el objetivo de contar con un análisis del origen del marco jurídico de regulación en materia administrativa; la personalidad jurídica con que se ostenta para el desempeño de actividades de carácter financieras; su organización administrativa y funcional para efecto de comprender la delegación de funciones en cuanto al ejercicio del presupuesto de la Ciudad de México en el sector central, así como de la capacidad de autonomía con que cuentan los 16 Órganos Político Administrativos integrantes de la capital del país, en los que se encuentra dividido la Ciudad de México, por lo que concluí que la Ciudad de México cuenta con atribuciones suficientes para diseñar una normatividad homogénea que recoja los diferentes postulados que existen para regular el ejercicio presupuestal con cargo al Capítulo 4000 del Clasificador por Objeto del Gasto, así como que dicha normatividad que se emita puede aplicarse sin ninguna contradicción jurídica en las diferentes áreas que cuentan con atribuciones de ejecución del gasto público.
2. Por lo que hace al Capítulo Segundo, titulado “La integración del presupuesto en la Ciudad de México”, expuse conceptos financieros y presupuestales, propios de la Administración Pública en aras de destacar y comprender las definiciones de conceptos tales como gasto público y actividad financiera, lo cual me permitió determinar las vías jurídico – administrativas mediante las cuales la Ciudad de México obtiene y ejerce el presupuesto que en su oportunidad le es asignado, situación que robustece el planteamiento de elaborar un cuerpo normativo de sustantivo que regule aspecto de carácter presupuestal en su parte operativa y de comprobación.
3. En este mismo orden de ideas Expuse a detalle el ámbito y alcance de los cuerpos normativos que regulan la integración y el ejercicio del presupuesto

local, específicamente la Ley de Ingresos de la Ciudad de México y su Decreto de Presupuesto de Egresos, lo cual me permite aseverar que en ambos cuerpos normativos no existe, con precisión, una etapa que analice de manera integral los procedimientos que actualmente se emplean para el ejercicio presupuestal con cargo al capítulo 4000 del Clasificador de Objeto por el Gasto del Distrito Federal.

4. Por su parte, en la integración del Capítulo Tercero del presente estudio, al cual titulé “Capítulo 4000 „Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas” en la Ciudad de México”; analicé puntualmente la integración y organización del Clasificador por Objeto del Gasto para la Ciudad de México, con la finalidad de conocer dicho instrumento jurídico que tiene como objetivo principal establecer las bases mediante las cuales se ejerza de manera adecuada el presupuesto asignado a determinada área. Lo que me sirvió para detectar elementos generales que pueden fungir como requisitos a considerar de manera homogénea, respecto de las erogaciones y procedimientos de comprobación de las finanzas públicas.
5. Aunado a lo anterior, se revisó que la regulación del ejercicio presupuestal en materia de ayudas cuenta con un sinfín de manuales, lineamientos y criterios que pueden verse reflejados en un solo ordenamiento de carácter sustantivo que regule dicho ejercicio presupuestal.
6. En el capítulo Cuarto y último del presente trabajo de investigación, el cual denominé “Consideraciones al marco jurídico de regulación del ejercicio presupuestal para el otorgamiento de Programas y Ayudas Sociales”, estudié los mecanismos de regulación que rigen la operación y ejercicio del presupuesto público, en materia de Ayudas y Programas Sociales, federales y locales, con lo que observé que existen deficiencias o lagunas jurídicas respecto del multicitado ejercicio presupuestal en la materia que nos atañe, así como de los diferentes procedimientos que les corresponde para la aplicación

y comprobación con que cuenta la Administración Pública de la Ciudad de México.

7. Resulta necesario, homologar la normatividad que al respecto existe en materia federal y local para estar en condiciones de implementar una regulación integral que recoja los diferentes manuales, criterios y consideraciones que en materia de control y fiscalización se aplican en la Administración Pública, ya que un tema como el que nos atañe requiere de toda la seriedad jurídica para que no se quede únicamente en los procedimientos determinados en el nivel administrativo.
8. El presupuesto público se constituye como un elemento que permite planificar cada una de las actividades que desempeñan las áreas que forman parte del gobierno. Para su integración incorporan aspectos cualitativos y cuantitativos, a fin de planificar las acciones institucionales que se seguirán durante el ejercicio fiscal, el cual dura un año exactamente, con base en los proyectos, programas y metas considerados previamente.
9. Los procesos de planeación, programación y presupuestación se ejecutan de manera independiente, de conformidad con las atribuciones que tienen asignadas las áreas integrantes del sector público, acorde con los servicios que brindan a la ciudadanía.
10. Resulta preponderante tomar en consideración el uso adecuado que se haga del mismo, con el objeto de ver reflejado el beneficio que obtenga la ciudadanía derivado de la multiplicidad de funciones que tiene etiquetadas dicho recurso público. Para ello es importante robustecer la normatividad que regula su ejercicio y sobretodo los procedimientos de comprobación y verificación.
11. Es importante revisar los instrumentos que regulan la aplicación y comprobación del presupuesto que se ejerce a través del Capítulo 4000 del

Clasificador por Objeto del Gasto vigente en la Ciudad de México, particularmente, los recursos que se destinan a la atención de ayudas sociales, transferencias, subsidios y asignaciones directas.

12. La importancia que desde mi consideración reviste el presente asunto, radica en el importe que año con año se destina para la cobertura de las políticas públicas destinadas a la atención de demandas sociales que existen en la capital del país, sin embargo, destaca haber encontrado también lagunas jurídicas en el ámbito federal, referentes al tema que nos atañe.
13. En el desarrollo de la presente investigación, se observó que la administración pública federal cuenta con una regulación más amplia y específica en cuanto a la aplicación de presupuesto con cargo al capítulo 4000, incluso varias de sus consideraciones y regulaciones fueron tomadas en cuenta para la elaboración de los instrumentos que rigen el ejercicio presupuestal en la Ciudad de México. El ejemplo más significativo de lo que menciono fue la homologación del Clasificador de Objeto por el Gasto de la capital del país, al Clasificador de referencia del Gobierno Federal, no así sucedió con los procedimientos de ejecución y fiscalización del recurso aplicado con cargo a ayudas sociales.
14. A pesar de que, a nivel federal, se cuenta con una legislación más homogénea referente a la aplicación del recurso. No sucede lo mismo con la legislación o los criterios destinados a regular la revisión de dicho gasto por lo que, al igual que en la Ciudad de México, destacó la discrecionalidad del órgano fiscalizador o de control que tenga conocimiento y seguimiento de los procesos que se realizan con cargo al capítulo 4000 en lo correspondiente a la comprobación del ejercicio del presupuesto.
15. Se debe empezar en principio con la homologación de todos los instrumentos aplicables a la ejecución y revisión del gasto entre los gobiernos locales y federal, para posteriormente proceder a la homologación de criterios en ambas etapas: erogación y comprobación.

16. Forma parte del presente trabajo la observación referente a las actividades institucionales que se realizan en el marco de programas sociales a cargo de la Administración Pública, ya que dichos programas se regulan de conformidad con las Reglas de Operación que se hubieran diseñado para su implementación, sin embargo resulta ingenuo pensar que las auditorías que se practiquen en el marco de referencia, únicamente se circunscriban a basarse en las reglas de operación diseñadas por los servidores públicos responsables de poner en marcha un programa social, ya que el proceso de fiscalización se encontrará sujeto a un criterio que si bien se encuentra apegado a los requisitos generales determinados por las Leyes de Desarrollo Social (Federal y Local), en los requisitos específicos se cuentan con criterios un tanto subjetivos de acuerdo a la autoridad responsable de la erogación del recurso, lo cual no garantizará la plena transparencia del ejercicio presupuestal.
17. La entrega directa de ayudas sociales, deriva de criterios particulares y casuísticos que tiene el servidor público responsable de la erogación del presupuesto, es decir, los lineamientos aplicables determinan que las ayudas sociales sean requeridas y entregadas a una persona comprobable, dicha situación se puede solventar anexando al recibo del recurso en efectivo o en especie una carta-petición y la credencial de elector del beneficiario, pero no determina medidas que permitan asegurar que efectivamente se encontraba en una situación de necesidad para la recepción del recurso por lo que, nuevamente, no existe una manera específica para garantizar la plena transparencia del ejercicio presupuestal.
18. Por lo anterior, considero que los términos que regulan la aplicación del recurso presupuestal en esta materia son insuficientes. Es importante destacar que los procesos de comprobación son igual de variados, pues mientras un órgano de fiscalización local puede considerar solventada la comprobación del presupuesto en el ejemplo descrito, el órgano de fiscalización federal lo considera insuficiente y fincará las responsabilidades correspondientes,

contradicción que culminará ante un órgano judicial superior que dirimirá la controversia.

19. Finalmente, considero de manera destacada que es muy necesario que además de homologar la normatividad que al respecto existe en materia federal y local, se plantee una la regulación integral que recoja los diferentes manuales, criterios y consideraciones que en materia de control y fiscalización se aplican en la Administración Pública, pero que la regulación que al efecto se determine se vea reflejada en un instrumento jurídico que revista dicha actividad de toda la seriedad jurídica que merece, ya que regular dichos procedimientos únicamente con criterios y consideraciones de acuerdo al área responsable, no asegura la técnica jurídica que se requiere para evitar una mala aplicación de los mismos, ya sea de manera individual o por actividad institucional reflejada en programas sociales.

FUENTES CONSULTADAS

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Décimo cuarta edición. México, 1999.

Alcántara Carrancá González, Juan Luis, Ensayo Justicia constitucional local en el Derecho Mexicano, Tercera Edición. México, 1997.

Amaro Guzmán, Raymundo, Introducción a la Administración Pública, Editorial McGraw-Hill. México, 1993.

Anlen López, Jesús, Ensayo Hacia una Constitución Política Local propia en Constitución para el Distrito Federal. Tercera Edición. México, 1997.

Arriola Vizcaíno, Adolfo. Derecho Fiscal, Editorial Themis, México, México 1998.

Chávez Presa, Jorge A., "Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público", Editorial Mimeo. México, 2000.

Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. "Dictamen del proyecto de presupuesto de egresos 2000" Cámara de Diputados. México, 2000.

De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa. México, 1976.

Delgadillo Gutiérrez, Humberto, Elementos de Derecho Administrativo – Primer Curso, Editorial Limusa, México, 2008.

Delgadillo Gutiérrez, Humberto, Elementos de Derecho Administrativo – Segundo Curso, Editorial Limusa, México, 2005.

Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, Editorial Porrúa. México, 1981.

Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, México, 1977.

Floris Margadant, Guillermo. "Panorama de la Historia Universal del Derecho", 6ª Edición, Porrúa México, 1998.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1962.

Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1997.

Gamboa Montejano, Claudia. "Aprobación del Presupuesto. Estudio de antecedentes, Derecho comparado y de las iniciativas presentadas a nivel Constitucional." Cámara de Diputados LX legislatura, Centro de documentación,

investigación y análisis. México, 2007.

Guerrero Amparán, Juan Pablo; "Manual sobre la Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México". Centro de Investigación y Docencia Económica A.C. México, 2000.

Hernández, María del Pilar, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal comentado, et. al. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1996.

Lira González Andrés, La creación del Distrito Federal. La República federal mexicana. Gestación y nacimiento, Vol. VII, México, Departamento del Distrito Federal. México, 1974.

Mabarak Cerecedo, Doricela. Derecho Financiero Público, Editorial Porrúa, México, 2000.

Martínez Morales, Rafael, Derecho Administrativo 1er y 2º cursos, Editorial Oxford, México, 2000.

Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo 3er y 4º cursos, Editorial Oxford, México, 2005.

Martner, Gonzalo. "Planificación y Presupuesto por programas". Siglo XXI Editores. México, 2003.

Méndez Galeana, Jorge. Introducción al Derecho Financiero. Editorial Trillas, México, 2003.

Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano, Editorial fondo de Cultura Económica, México 1996.

Oropeza González Manuel, Una Constitución para el Distrito Federal en Constitución del Distrito Federal I, et. al. Editorial Porrúa, Primera edición, México, 2007.

Paredes, Fabricio. "Presupuesto Público. Aspectos teóricos y prácticos". Universidad de los Andes, Colección Universitarios. 1ª Edición. Mérida, Venezuela, 2006.

Ríos Elizondo, Roberto. "Estudios de Derecho Público Contemporáneo". Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

Rodríguez Aznar, José Vicente. "Elementos de economía presupuestaria". Ministerio de Hacienda, Dirección General de Finanzas Públicas. Caracas, Venezuela, 1973.

Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal, Editorial Oxford University Press, México, 2004.

Roldán Xopa, José. Derecho Administrativo, Editorial Oxford University Press,

México 2008.

Sánchez Gómez, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1999.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1992.

Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa. México, 1974.

Montesquieu. El espíritu de las Leyes, Tomo II. Traducción al castellano por Don Juan López de Peñalver, Segunda Edición, Madrid, 1976.

Vázquez Alfaro, José Luis, Distrito Federal. Historia de las Instituciones Jurídicas de los Estados de la República Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2010.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Prontuario Normativo de la Cámara de Diputados. 12 de Enero de 2015, 11:46 hrs.

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. 14 de Abril de 2016, 13:00 hrs.

Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente para la Ciudad de México, Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. 18 de Abril de 2016, 11:00 hrs.

Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. 18 de Abril de 2016, 17:00 hrs.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. 25 de Abril de 2016, 19:00 hrs.

Ley General de Desarrollo Social, Prontuario Normativo de la Cámara de Diputados. 28 de Abril de 2016, 08:00 hrs.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Prontuario Normativo de la Cámara de Diputados. 02 de Mayo de 2016, 20:00 hrs.

Ley General de Contabilidad Gubernamental, Prontuario Normativo de la Cámara de Diputados. 04 de Mayo de 2016, 11:35 hrs

Ley de fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Prontuario Normativo de la Cámara de Diputados. 04 de Mayo de 2016, 23:40 hrs.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Asamblea

Legislativa de la Ciudad de México. 12 de noviembre de 2015, 15:00 hrs.

Lineamientos Generales para los Trámites Presupuestarios de la Ciudad de México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 14 de enero de 2016, 10:00 hrs.

Clasificador por Objeto del Gasto. Gobierno de la Ciudad de México, Prontuario Normativo de la Administración Pública de la Ciudad de México, Enero 2016, 10:20 hrs.

Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que emite el Clasificador por Objeto del Gasto. 28 de Diciembre de 2010, 14:30 hrs.

JURISPRUDENCIA

Quinta Época, Tomo LXVI, pág. 218, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Semanario Judicial de la Federación 1917 – 1975, Tercera Parte, Segunda Sala.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, México, Editorial Porrúa, Trigésima Segunda edición, 2003.

Glosario de Términos de la Administración Pública Federal. Subsecretaría de Egresos, SHCP, México, 1998.

REVISTAS, ENSAYOS Y OTROS DOCUMENTOS

Cuevas Villalobos, Sara. “Revista Mexicana de Derecho”. Número 2, México, 2001.

CONSULTAS EN LÍNEA

ABC <http://www.definicionabc.com/general/erogacion.php#ixzz2BJQaVnI2> [Fecha de publicación desconocida] Fecha de consulta 15 de Agosto de 2014, 15:13 hrs.

Osornio Corres, Francisco Javier, Aspectos Jurídicos del Distrito Federal, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. [Fecha de publicación desconocida] Fecha de consulta 21 de enero de 2015, 10:11 hrs.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/62/art/art6.pdf>
[Fecha de publicación desconocida] Fecha de consulta 10 de abril de 2014, 12:25