



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL**



MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESINA: PROPUESTA DE MEJORA PRESUPUESTAL
PARA EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL
DISTRITO FEDERAL.

LUIS FERNANDO SÁNCHEZ HERNÁNDEZ

MÉXICO, D.F.

JULIO 2013

TESINA

PROPUESTA DE MEJORA PRESUPUESTAL PARA EL
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO
FEDERAL.

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PRESENTA:

LUIS FERNANDO SÁNCHEZ HERNÁNDEZ

DIRECTOR DE TESINA

DR. JOSÉ MANUEL FLORES RAMOS

MÉXICO, D.F.

JULIO 2013

RESUMEN

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal ha sufrido de una insuficiencia de recursos respecto de las necesidades reales planteadas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, razón por la cual debe plantear un nuevo esquema de administración y planificación de recursos, proyectos y metas.

Esta insuficiencia de recursos ha originado consecuencias en dos sentidos: primero, con la finalidad de mantener el equilibrio presupuestario, el Tribunal ha tenido que cancelar proyectos de inversión y de infraestructura y, segundo, se ha tenido que recurrir a fuentes externas de financiamiento para complementar el gasto corriente, sin que dichos financiamientos sean plenamente reconocidos por la Asamblea Legislativa como parte del presupuesto irreductible del Tribunal, incrementando el déficit actual del gasto corriente.

La asignación adecuada de recursos, acompañada de una orientación del gasto dirigida hacia el cumplimiento de resultados concretos, proporcionará al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal la estabilidad que le permita la modernización, no solo de infraestructura y tecnología, sino más ambiciosamente, del sistema completo de impartición de justicia en la ciudad de México.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
1.- ELEMENTOS PARA EL ESTUDIO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	9
1.1 ESTADO	9
1.2 GOBIERNO	12
1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	14
1.4 FINANZAS PÚBLICAS	18
1.5 INGRESOS PÚBLICOS	22
1.6 GASTO PÚBLICO	27
1.7 PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS	31
2.- MARCO NORMATIVO	36
2.1 CONSTITUCIONAL	36
2.2 ADMINISTRATIVO	39
2.3 LEY DE INGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL	42
2.4 DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL	45
2.5 LEY DE PRESUPUESTO Y GASTO EFICIENTE DEL DISTRITO FEDERAL	47
3.- ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO EN EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL	51
3.1 ANÁLISIS HISTÓRICO	51
3.2 ANÁLISIS FUNCIONAL	55
3.3 PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS	59
3.4 INSUFICIENCIA PRESUPUESTARIA	60

4.- PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DEL PRESUPUESTO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL	67
4.1 ASIGNACIÓN DE RECURSOS	67
4.2 RECONOCIMIENTO DE AUTONOMÍA	70
4.3 DISTRIBUCIÓN DEL GASTO	71
4.4 TOMA DE DECISIONES	77
5.- CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	80
BIBLIOGRAFÍA	84
ANEXOS	86

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objetivo, analizar el esquema metodológico del manejo del presupuesto en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con base en el material bibliográfico que existe actualmente en materias de presupuesto basado en resultados, evaluación del gasto y rendición de cuentas, identificando los elementos actuales que han llevado al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal a una insuficiencia de recursos del orden de \$800 millones de pesos, aproximadamente, y consecuentemente, al planteamiento de un esquema que le permita contar con los recursos suficientes para su operación, así como la modernización administrativa de sus sistemas de registro, para un más adecuado manejo y registro de los recursos públicos.

En los últimos cinco años, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal ha sido tratado (presupuestalmente) como una dependencia más del Gobierno del Distrito Federal, sujetándose a los recursos asignados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los cuales no atienden de manera integral a las necesidades reales del Tribunal.

En el año 2008 se recibe del Consejo tutelar de Menores del Distrito Federal, las cargas de trabajo en materia de justicia de adolescentes, representando el 80% de la carga de trabajo de éste; en el año 2010, se asume la nueva materia de extinción de dominio, derivada de reformas en los códigos penal y civil del Distrito Federal, lo que representó un incremento del 20% en la carga de trabajo de los juzgados civiles; en el año 2011 se recibe de la Dirección General del Sistema penitenciario del Distrito Federal, las cargas de trabajo en materia de ejecución de sanciones penales, lo que representó el 40% de la carga de trabajo de dicha Dirección; en el año 2012 se recibe del Poder Judicial de la Federación las cargas de trabajo en materia de narcomenudeo, representando el 60% de las cargas de trabajo de los Juzgados Federales especializados en la materia.

Todos los proyectos anteriores incrementaron las cargas de trabajo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sin una asignación de recursos adicionales, recursos que no sólo debieron llegar en los años en que se transfirieron las actividades, sino que deben ser reconocidos como parte del gasto de operación rutinario del Tribunal, ya que a partir de su adhesión, se han venido realizando sin interrupción.

El presente trabajo plantea una propuesta metodológica para el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por medio de la cual logre una asignación de recursos que le permita cumplir con los mandatos constitucionales que actualmente se encuentra obligado, así como para acceder a la modernización de sus procesos de planeación, programación y presupuestación de recursos.

En ese contexto, las finanzas públicas en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, representan la fuente de vida institucional, sin ésta, la maquinaria gubernamental de impartición de justicia no funcionaría y los actores sociales serían los primeros perjudicados.

No hay que olvidar que una de las razones primigenias del Estado la constituye precisamente la institución depositaria de la función judicial, que es garante de la estabilidad y paz social. Sin justicia no hay certeza jurídica que permita a los habitantes e instituciones públicas y privadas desarrollar una vida plena, con derechos y democracia como lo dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, se fundamenta en la premisa de que el Estado debe proporcionar los recursos necesarios para que la Administración e Impartición de Justicia se proporcione de manera pronta y expedita. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, considerado como uno de los más grandes de América Latina, por atender los litigios de la segunda ciudad más poblada del mundo con problemas sociales, económicos, ambientales, financieros, entre otros de diversa

índole, está comprometido junto con las otras autoridades locales de Gobierno a contar con los recursos suficientes a este órgano judicial para cumplir con los objetivos y metas institucionales.

La presente investigación tiene como finalidad presentar un diagnóstico sobre la situación presupuestaria actual del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como de una propuesta de saneamiento del mismo; que sirva como consulta tanto a los estudiosos de la administración pública, como al público en general interesado en el tema, para el planteamiento de acciones concretas encaminadas a la mejora del funcionamiento de las instituciones.

ELEMENTOS PARA EL ESTUDIO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

ESTADO

Maquiavelo, ilustre y polémico autor, originario de Florencia, en el capítulo I de su obra "El Príncipe", expone: *"Todos los Estados y soberanías que han tenido y tienen potestad sobre los hombres, fueron y son Repúblicas o Principados"*

Georg Jellinek, en su obra Teoría General del Estado¹, nos habla de que la conformación del Estado, más allá de los elementos tradicionales: territorio, población y gobierno; es una construcción con posibilidades infinitas de división, teniendo en cuenta las innumerables peculiaridades que puede ofrecer el examen de los Estados, y según el punto de vista bajo el que se les examina. Así, por ejemplo, las singularidades del territorio pueden servir de fundamento a muy variadas divisiones, y lo mismo la situación respecto del mar, la extensión territorial, las fronteras del país, etc.

Las peculiaridades sociales, nacionales y religiosas de la población, brindan a su vez una variedad casi incontable de fundamentos para hacer divisiones, y otro tanto acontece con las distintas relaciones económicas que forman la base de la sociedad y los fenómenos cambiantes del Estado en su sucesión histórica: *"Apenas si sería posible enumerar meramente los intentos que se han hecho para clasificar las formas del Estado. Algunos ejemplos darán una idea del subjetivismo y confusión que reinan en esta materia: despotismo, teocracia, estado de derecho (Welcker); Repúblicas, autocracias, despotismo (Heeren); Estados Orgánicos y Mecánicos y entre los primeros, Estados Nómadas y Agrícolas; entre los últimos; jerarquías e ideocracias, regímenes militaristas, plutocracias (Leo); Estados Idólatras, Individualistas, de razas, formales (Rohmer); particulares, patrimoniales, Estado antiguo, Estado de Derecho de la Epoca Moderna (Mohl); soberanía de uno, que se divide en Monarquías y Repúblicas Monocráticas y Plenocráticas,*

¹ Jellinek, Georg *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1954

incluyendo como una subdivisión las Pleonarquías y Repúblicas Plenocráticas (Gareis). En el libro de Schwarsz, Elemente der Politik, pag. 79 y sig., se hallaran infinidad de divisiones de la literatura moderna, según las distintas direcciones: aristocracias, timocracias, democracias puras, democracias de cultura y formas mixtas; dominaciones hereditarias y estados libres; Estado Policía y Estado de Derecho; Estado Centralizado y Estado organizado tomando por base el self-governement; Estados que descansan sobre la autonomía provisional y municipal, y formas mixtas; estados con una sola lengua, con varias; territoriales, nacionales y de nacionalidades; Estados Homodoxas y Polidoxas, e infinidad de otras subdivisiones. R. Schmit, I. Pag. 263 y sig., quiere dividir la cuestión de las formas del estado en otras consistentes en saber quién es el Estado quien ejerce la función legislativa, quién la de gobierno y quién fiscaliza a éste, y según las respuestas, así distingue él formas de gobierno y formas constitucionales. Bajo esta etiqueta se ocultan, en la primera, la antigua tríada, y en la segunda, la oposición entre el Estado Absoluto y el Constitucional.”²

El Estado moderno y el Estado antiguo varían considerablemente por la evolución económica, social y política que se ha dado a través de los siglos. Pero los Estados nos ofrecen en sus fenómenos históricos tipos permanentes.

Jellinek, agudamente, expone y critica infinidad de divisiones que han surgido, pero que atienden a un elemento accesorio del Estado y no al elemento fundamental de éste: el PODER. Jellinek dice que la diferenciación entre las formas de Estado se debe de hacer con base a un principio de distinción jurídica: el modo de la formación de la voluntad del Estado.

Hay en los Estados relaciones constantes, que perduran a través de todo cambio de sus peculiaridades; tales son las relaciones formales de voluntad sobre las que descansan el poder del Estado y sus relaciones con los miembros de éste: “*Por muy grande que pueda ser la diferencia entre la Monarquía egipcia y la Roma*

² Kelsen, Hans: Compendio de Teoría General del Estado. México, D. F., Editorial Nacional, 1980

imperial, y entre ésta y la Francia de Luis XIV y la Rusia actual, el hecho de que la voluntad física represente en todos estos Estados la voluntad común de los mismos, está expresado en esta variedad de Estados, no de un modo análogo, sino igual.”³

El criterio común a todas las divisiones para penetrar en la esencia del Estado, sólo podemos hallarlo en el fundamento de las relaciones medulares de voluntad que alcanzan en él su expresión. Estas relaciones son, pues, la base de la Constitución del Estado, y la división científica de los mismos es aquélla que se hace según las formas que ofrece tal Constitución.

Desde el punto de vista general, afirma Groppali, las diversas formas de Estado pueden reducirse a dos fundamentales. El Estado puede ser simple o compuesto o complejo, como también se le llama. Estado simple o unitario es aquél en el que la soberanía se ejercita directamente sobre un mismo pueblo que se encuentra en un mismo territorio. Estado compuesto, complejo o federal o confederado, es el formado de una u otra manera por la unión de dos o más Estados, es el que se encuentra constituido por otros Estados o que comprende dentro de sí como elementos constitutivos diversas entidades políticas menores.

Un ejemplo de Estado compuesto es el Estado Federal, que es un Estado que comprende dentro de sí los llamados Estados Miembros de la Federación, como la República Mexicana.

En el Estado Unitario, los poderes de la división clásica, legislativo, ejecutivo y judicial, son únicos.

En la Federación, cada Estado miembro tiene esos poderes en relación con su territorio, y además de los poderes locales, existen los poderes federales, con atribuciones propias, cuyo espacio abarca la totalidad del Estado.

³ Heller, Hermann: Teoría del Estado. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1977

GOBIERNO

El Gobierno se refiere a un elemento constitutivo del Estado, es el que tiene la dirección, la representación misma del Estado, o sea, los órganos a través de los cuales se manifiesta el Estado.

Para Platón, había un ciclo de evolución de los gobiernos, desde el ideal, integrado por un grupo selecto de filósofos, únicos capaces de gobernar bien por su don de inteligencia abstracta, hasta el peor y más corrompido, formado por tiranos que rigen por la fuerza a las masas desordenadas; y por lo tanto, para él, la mejor forma de Gobierno está en una aristocracia seleccionada por la inteligencia, pues él siempre fue un enemigo declarado de la democracia.⁴

Aristóteles por su parte, recogió abundante material empírico mediante la observación y el estudio de ciento cincuenta y ocho estados- ciudades griegas, y de ese examen obtuvo los elementos para poder establecer dos clasificaciones, una cuantitativa y otra cualitativa; para la primera tomó en cuenta quiénes eran los titulares del poder y se dio cuenta de que, en ocasiones, el poder era ejercido por un solo individuo, y clasificó al Estado que se encuentra en esa situación, que tiene como titular de la soberanía a una sola persona como MONARQUÍA (del griego monos=uno, y arche=poder); si eran unos cuantos (lo ideal era que fueran los más sabios) miembros de esa comunidad quienes ejercían el poder, se trataba de una ARISTOCRACIA (del griego aristoi = los mejores, y krátos=gobierno); y si finalmente, una mayor parte del pueblo era la que detentaba el poder que ese mismo pueblo de común acuerdo le había conferido, esa forma de gobierno era la REPÚBLICA, o DEMOCRACIA en términos actuales.

Además de ese criterio que atendía al número de gobernantes; Aristóteles elaboró otra clasificación con base a la anterior, de carácter cualitativo, atendiendo al fin

⁴ López Portillo, José: Génesis y Teoría General del Estado Moderno. México, D. F., Textos Universitarios, 1976

que perseguían la o las personas detentadoras del poder, *"Todas las constituciones hechas en vista del bien general, son puras porque practican rigurosamente la justicia; y todas las que sólo tienen en cuenta el interés de los gobernantes, están viciadas en su base, y no son más que una corrupción de las buenas; se asemeja al poder del señor sobre el esclavo, siendo así que la polis no es más que una comunidad de hombres libres"*; por lo que, para Aristóteles, las formas puras serían las ya mencionadas: Monarquía, Aristocracia y Democracia; y las formas impuras serían las derivaciones de cada una de ellas pero con la particularidad de que el interés es particular, así las cosas las formas impuras son: la Tiranía, que es una corrupción de la Monarquía pues el tirano atiende a sus intereses personales y no a los de su pueblo; en segundo lugar está la Oligarquía, que es una degradación de la Aristocracia, pues un pequeño grupo de ricos atiende a los intereses de los de su clase; finalmente la última forma impura de Gobierno es la Demagogia como degeneración de la Democracia y en la que se atiende al beneficio exclusivo de los pobres.⁵

Francisco Porrúa Pérez cita *"Recordemos la teoría de Polibio con relación con el ciclo fatal de las formas de gobierno; la monarquía degenerando en tiranía, ésta derrocada por la aristocracia; a su vez, ésta degenerando en oligarquía, que a su vez sería derrocada por el pueblo para instaurar la democracia como forma de gobierno; ésta dando lugar a la demagogia, que a su vez, sería sustituida nuevamente por la monarquía, cerrándose así el ciclo"*.

Santo Tomás de Aquino, por su parte se pronuncia a favor del régimen mixto, donde uno solo reina (el monarca), la élite (la aristocracia) tiene su parte en el gobierno y la elección de los gobernantes procede del pueblo (democracia).

Lo que se puede concluir en éste respecto, es que cada pueblo tiene la forma de gobierno y el aparato gubernamental que les son propicios a su idiosincrasia y

⁵ López Portillo, José: Óp. Cit.

trayectoria histórica, por lo que no podría existir un punto de medida para calificar la bondad o maldad de cada una.

El gobierno resulta ser el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad⁶

Esas funciones del Estado, según la clasificación clásica de Maquiavelo, estaban constituidas por la actividad legislativa, la actividad administrativa y la actividad judicial; aun cuando formalmente (según la norma) cada ente gubernamental tenga una función encomendada, materialmente (en el desarrollo de su actividad) pueden ejercer cualquiera de las tres funciones.

De esa manera, una de las funciones del Estado, de las que se pueden clasificar como exclusivas, es la impartición de justicia, es decir, la potestad de ejercer la aplicación de la ley, en un territorio y tiempo determinado, a través de un órgano de gobierno en el que se deposita la investidura del poder judicial.⁷

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Todo Estado, por construcción conceptual, detenta el poder del pueblo; ese poder constituye un depósito que los ciudadanos realizan en los Órganos de Gobierno, a través de los cuales está organizado dicho Estado, y que se define como su forma de Gobierno.

Desde el punto de vista del mencionado depósito, los ciudadanos renuncian a la fuerza individual y depositan el poder en el Estado para que defienda los intereses y derechos definidos en normas aprobadas conforme a procedimientos democráticos y también regulados normativamente y este poder depositado

⁶ Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 2001

⁷ Quisbert, E., "La Jurisdicción", La Paz, Bolivia, AJ, 2009

conlleva no sólo esta potestad de definición de derechos e intereses protegibles sino, también, el establecimiento de un orden social que precisa del poder y la fuerza coactiva, antes citados, para que sea efectivo todo el sistema.⁸

De este modo, el Estado se configura como un conjunto de poderes e instituciones que representan a la sociedad y que la ordenan mediante normas jurídicas que deben hacerse efectivas y que debe prestar, satisfacer o permitir su satisfacción, mediante dicha ordenación y actividades y servicios concretos.

Derecho, coacción prestaciones sociales y servicios públicos son, pues, elementos de la actividad del Estado y acaban constituyendo conceptos técnicos y de tratamiento por las ciencias sociales.

Constituye una referencia científica común la consideración de que el Estado moderno y democrático y la administración pública actual (ésta al menos en sus aspectos básicos) nacen con la Revolución francesa y que, a partir de dicho momento, dicha Administración y el personal que la constituye ya no está al servicio del monarca, sino que en su actuación su referencia no es ya la voluntad del rey sino la ley y el interés público que en ella se define.

Como detentante del poder público (del pueblo), el Estado posee fines y funciones. Siguiendo al Dr. Manuel M. Diez *“el Estado debe realizar y realiza actividades que constituyen diferentes modos de ejercicio de la potestad estatal. El Estado en el ejercicio de su actividad persigue la obtención de distintos fines. Esos fines la doctrina clásica los clasificó: en esenciales, primarios o jurídicos y no esenciales, accidentales o sociales. Los esenciales serían aquéllos cuya realización constituye el mínimo necesario para que el Estado pueda subsistir. Se encontrarían en todos los Estados, aun en los que tienen la forma más rudimentaria (por ejemplo según Sayagués Laso los fines esenciales del Estado son: relaciones exteriores, defensa nacional, seguridad interior, actividad*

⁸ Morey Juan, Andrés, Análisis introductorio sobre la administración pública, morey-abogados.com

financiera, etc.). En cuanto a los fines sociales, serían los que el Estado asume para hacer mejor y más proficua la vida en sociedad.”⁹

Según el Dr. Diez *“la actividad que desarrolla el Estado en base a su poder y para el cumplimiento de sus fines constituye las llamadas funciones del Estado. Las funciones del Estado consideradas en conjunto representan el ejercicio pleno del Poder del Estado, de acuerdo con las normas que regulan la competencia y con las modalidades que requieran los correspondientes intereses públicos que han de tutelar.”*

Las funciones del Estado pueden clasificarse, según la doctrina, desde distintos puntos de vista, por ejemplo, a) material u objetivo; b) orgánico o subjetivo; c) formal y d) mediato o no mediato. Atendiendo la clasificación material u objetiva, a la que se le denomina constitucional en virtud a que se refiere al contenido de la actividad realizada en el ejercicio de distintas funciones, sin reparar en el órgano que la cumple, las funciones se clasifican en legislativas, ejecutivas y judiciales.

Un acto no es legislativo porque lo realiza el Congreso, sino por su contenido legislativo. Desde este punto de vista, tenemos: función legislativa, función judicial y función ejecutiva o administrativa.¹⁰

Por lo que la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa, corresponde al Estado realizarla, para lo cual, éste se organiza en una forma especial, adecuada, sin perjuicio de que otras organizaciones realicen, de manera excepcional, la misma función administrativa.

La organización especial del Estado para cumplir con dichos fines constituye la administración pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales” y desde el

⁹ Manual de Derecho Administrativo, DIEZ, Manuel M.

¹⁰ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, D.F., 1999

punto de vista material es “la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.¹¹

En su acepción más simple, la administración pública es el instrumento que el gobierno moviliza para la ejecución práctica de sus programas; es una entidad de servicio que se conforma por las instituciones del Estado, materializadas en entes de gobierno, que ejercen una función específica.

Definida en términos amplios, la administración pública consiste en el proceso relativo a todas las operaciones encaminadas al planeamiento, organización, ejecución y control de las políticas del Estado, en cumplimiento de los fines que se han trazado.

Desde el punto de vista formal la administración pública es parte del poder ejecutivo. La administración pública no tiene, como tampoco la tienen ni el poder ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.

Desde el punto de vista de las normas, ni el poder legislativo ni el poder judicial, componen a la administración pública, ya que ésta por definición es la manifestación de las acciones del poder ejecutivo; sin embargo, como ya se había comentado, los otros poderes, pueden ejercer actos de administración pública de carácter material, por ejemplo, al administrar los recursos que le son conferidos para el desarrollo de sus funciones, o cuando ejerce actos de administración (contrataciones, adquisiciones, etc).

¹¹ [http://www.cubc.mx/biblioteca/libros/TOMOIII\[2\].pdf](http://www.cubc.mx/biblioteca/libros/TOMOIII[2].pdf)

FINANZAS PÚBLICAS

Las finanzas públicas tienen como finalidad la investigación de los principios y formas que debe aplicar el poder público para allegarse de los recursos económicos suficientes para su funcionamiento y desarrollo de las actividades que está obligado a efectuar, que sobre todo es la satisfacción de servicios públicos.

Sin duda alguna que la actividad más importante a la que van dirigidas las políticas de las finanzas públicas son la satisfacción de los servicios públicos, fenómeno que se origina en la organización social en que vive el hombre. Aunque es común que se quiebre este principio, las finanzas públicas no se deben enfocar a satisfacer necesidades individuales sino su enfoque debe ser hacia necesidades colectivas (éstas están formadas por la suma de necesidades individuales con la característica que son constantes entre la gran población en un tiempo determinado y en un espacio geográfico dado, bajo una forma de gobierno).¹²

En general las finanzas públicas tienen como objetivo central investigar y estructurar los sistemas y las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura los recursos materiales y financieros necesarios para su operación, así como la forma en que la riqueza será utilizada por parte del Estado. Este concepto comprende las reglas que norman la recepción de los ingresos del Estado y reglas que norman la aplicación correcta de dichos ingresos.¹³

De diferentes campos del saber se han vertido definiciones acerca de las finanzas públicas, encontrándose en todos dos elementos esenciales: el Gasto y los Ingresos Públicos.

¹² Algunos aspectos del gasto público en México, Subsecretaría de Egresos, SHCP. Oct. 1998

¹³ Ídem

Dicen Schultz y Harris (Citado por Flores, 1990): *"...las finanzas públicas es el estudio de los hechos, de los principios y de la técnica de obtener y gastar los fondos de los cuerpos gubernamentales"*. Harley y Leitz (Citado por Flores, 1990) entienden las finanzas públicas como: *"La ciencia del manejo de las finanzas gubernamentales"*. Por su parte, Nitti define lo siguiente: *"Los ingresos originan las reglas de acuerdo con las cuales se deben establecer los impuestos, los procedimientos de percepción, los estudios acerca de los efectos que se producen en la economía en general, el estudio de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, la emisión de papel moneda... y en general todos los medios para obtener el dinero y los bienes que necesita el Estado. Los egresos producen un estudio acerca del procedimiento técnico para aplicar dichos bienes y dinero"*. Por su parte Legorreta Ito (1981) define a las finanzas públicas como: *"...la ciencia que se ocupa de estudiar la captación y administración de los recursos monetarios por el sector público y de sus efectos en el ámbito económico y social de un país"*.¹⁴

Las finanzas públicas es la forma en cómo se allega recursos el gobierno federal, estados, municipios y la forma en que habrá de distribuirse (erogaciones) para beneficio de la comunidad de acuerdo a las políticas determinadas. Desde el punto de vista contable y económico, las finanzas públicas constituyen el estudio de los instrumentos operacionales básicos de los ingresos y egresos del sector público y su impacto en todas las esferas de la producción y consumo de la economía nacional. La primera definición contiene un sentido de función social al subrayar: *"...para beneficio de la comunidad..."*, elemento que se ve ausente en las definiciones de otros autores u organismos dedicados al estudio de las finanzas públicas como materia.

Las finanzas públicas están ubicadas dentro del derecho financiero público (Derecho Fiscal) desde el punto de vista jurídico. El derecho fiscal es a su vez una rama autónoma del derecho administrativo que estudia las normas legales que

¹⁴ Análisis de las Finanzas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Instituto Tecnológico Autónomo de México, diciembre de 2003

rigen la actividad financiera del Estado o de otro poder público. Las finanzas públicas están normadas por el derecho administrativo.¹⁵

Las finanzas públicas del Estado, como una ramificación de la economía política, utiliza proposiciones positivas y proposiciones normativas. Las positivas se derivan de lo que es, fue o será. Se derivan de los hechos, de la realidad. Su objetivo es proveer al Estado de medios económicos. Las proposiciones normativas que se utilizan en las finanzas públicas se refieren a lo que debe ser y al igual que otros campos del conocimiento, se enriquece esta materia con la corriente y evolución del pensamiento económico, la ética y los nuevos conceptos del ser humano.¹⁶

En Latinoamérica se empezaron a elaborar estadísticas sobre las finanzas públicas de la Nueva España desde el siglo XVI. En el siglo XX existen datos sobre los ingresos y gastos de la cuenta pública a partir de la década de los veinte y treinta en casi todos los países latinoamericanos. Los sistemas analíticos sobre los registros de los ingresos y gastos con periodicidad inferior a un año acerca de la administración pública federal se iniciaron a partir de las décadas de los setenta y los ochenta, aunque en algunas naciones latinoamericanas ya se contaba con una serie de estadísticas mensuales históricas de ingresos y gastos del gobierno.

La administración pública federal, organismos y empresas sujetas a control presupuestal así como las entidades no sujetas a control presupuestal han originado que la consolidación de las estadísticas, sea un proceso complicado, principalmente porque el gobierno federal o central aporta transferencias a prácticamente todos los organismos y empresas estatales, aunado a las operaciones entre estos mismos organismos y empresas, tanto dentro como fuera del denominado "sistema de compensación de adeudos". Por otra parte, la mayoría de estas entidades están facultadas para endeudarse de manera

¹⁵ , Sergio F. de la Garza, Derecho Financiero Mexicano 7ma ed., Ed. Porrúa, México 1976.

¹⁶ , J.E.Stiglitz, W.W.Norton, Economics of the Public Sector New York. Re-printed 2000

individual con el sistema financiero nacional e instituciones del sistema financiero internacional.

En lo referente a las estadísticas sobre finanzas públicas se utilizan metodologías para el cálculo periódico mensual y anual sobre los ingresos, los egresos y el déficit del sector público federal y son:

- El cálculo a partir de estadísticas financieras.
- El cálculo a partir de registros de los ingresos y los gastos de caja.

El primer método tiene dos variantes, una de ellas es la denominada "De las Fuentes de Financiamiento del Sector Público" y la otra variante es la de "Los Recursos y Obligaciones del Sistema Financiero". El segundo método se basa a partir de los registros de los ingresos y gastos de caja tanto del sector público como de los organismos y empresas del sector paraestatal ya sea que estén comprendidos o no en el presupuesto de Egresos de la Federación. El utilizar dos metodologías diferentes apoyándose en fuentes diferentes ocasiona resultados diferentes con respecto a las estadísticas. Por ello las finanzas públicas de cada país representan diferentes grados de confiabilidad.¹⁷

En fin, las finanzas públicas tienen como función contribuir al desarrollo económico de un país, el Estado debe velar que exista una distribución equitativa de las riquezas, incentivar a los inversionistas y a la producción, crear un clima de confianza política, establecer una estabilidad legal y disminuir la tasa de inflación, entre otras; ya que estas variables generan empleo e incentivan el crecimiento del aparato productivo.

Pero, el ejercicio de las finanzas públicas, por definición, corresponde al poder ejecutivo, que es quien tiene legalmente las facultades de recaudación y; aunque de manera formal es el poder legislativo quien define la distribución del gasto por

¹⁷ Inteligencia colectiva para reducir el déficit público, Rizomática, Blog de José López Ponce, 2010

medio de la autorización del presupuesto de egresos, dicho documento parte del poder ejecutivo para su análisis y aprobación. De esa manera, la participación del poder judicial en el ciclo de las finanzas públicas se constriñe a la cuantificación de sus necesidades y la remisión de las mismas al Ejecutivo, para ser agregadas en capítulo por separado del presupuesto de egresos.

Por lo anterior, en el poder judicial, las finanzas públicas se delimitan a la asignación de recursos por parte del Legislativo y su correspondiente materialización por parte del Ejecutivo, así como a la distribución propia del gasto corriente, de inversión y de capital de sus órganos constitutivos.

Esa situación ha propiciado que los instrumentos desarrollados y adoptados hasta la fecha, para el registro, control y análisis de los ingresos y los gastos estén diseñados para funciones más administrativas que de otra índole.

INGRESOS PÚBLICOS

Son las percepciones que constituyen la fuente normal y periódica de recursos que obtiene el Estado como base fundamental para financiar sus actividades. También se definen como las percepciones que obtiene el sector público en el desempeño de sus actividades de derecho público y como productor de bienes y servicios por la ejecución de la Ley de Ingresos. Por lo tanto se integran de ingresos provenientes del gobierno federal (tributarios y no tributarios), así como de los ingresos de organismos y empresas (entidades paraestatales).

Los primeros se integran por las percepciones obtenidas por el gobierno federal por las imposiciones fiscales que en forma unilateral y obligatoria fija el Estado a las personas físicas y morales; es decir, los impuestos, entre los cuales destacan contribuciones como:

-
- Impuestos (como el impuesto a las bebidas alcohólicas y el impuesto al ingreso)
 - Derechos (como los pagos que se hacen por extraer petróleo, o al adquirir un permiso por alguna concesión)

Los segundos ingresos que obtiene el gobierno federal como contraprestación a un servicio público (derechos), del pago por el uso o explotación de los bienes del dominio público o privado (productos) y de la aplicación de multas, recargos y otros ingresos señalados en la Ley de Ingresos (aprovechamientos).

Dentro de los ingresos no tributarios, destacan:

- Venta de bienes y servicios que provee (gasolina, agua, electricidad, etc.)
- Deuda o ingresos por financiamiento, que se tienen que pagar en un futuro.¹⁸

Los ingresos provenientes de organismos y empresas se pueden clasificar, a su vez, de dos formas distintas:

Clasificación económica.- son los recursos que obtienen las diversas empresas del sector paraestatal. Tienen su origen principal en la venta de bienes y servicios que ofrecen a la colectividad; ingresos por erogaciones recuperables; ingresos por la venta de activo fijo; aportaciones de capital y transferencias del gobierno federal, así como los financiamientos internos y externos.

Clasificación administrativa.-son los recursos que obtienen las diversas entidades que conforman el sector paraestatal desde el año 1997 a la fecha.¹⁹

¹⁸ Análisis de las Finanzas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Instituto Tecnológico Autónomo de México, diciembre de 2003.

¹⁹ Guerrero Amparán, Juan Pablo, Manual sobre la clasificación de los ingresos, CIDE, México, 2003

Un impuesto o tributo es un pago al Estado, de carácter obligatorio, que consiste en el retiro monetario que realiza el gobierno sobre los recursos de las personas y empresas. La forma de gravar ha evolucionado a lo largo del tiempo y los sistemas fiscales se han hecho cada vez más complejos. En parte, esto se explica porque los impuestos cambian la asignación de recursos, lo cual genera efectos sociales y económicos importantes. Por ejemplo, los impuestos reducen el nivel de ingresos de las personas y aumentan los precios de los bienes y servicios. Su existencia se justifica porque en principio, el Estado le devuelve a la sociedad esa extracción impositiva a través de bienes públicos, como la educación pública, los servicios como la luz, la seguridad y la impartición de justicia. Sin embargo, obligados por la necesidad de tener recursos, el reto para los gobiernos ha sido afinar sus políticas de impuestos con objeto de no castigar demasiado el ingreso y la marcha de la economía.

Por ejemplo, para no perjudicar a los que menos ganan, el impuesto se retira en forma proporcional a la capacidad económica de quien paga dicho impuesto. Esto se logra con un sistema de impuestos conocido como progresivo, donde quien más gana paga proporcionalmente más impuestos.

Por el contrario, se dice que un sistema impositivo es regresivo si extrae proporcionalmente mayores recursos a quien menos ingreso genera. Obviamente, un sistema regresivo no es deseable porque es desproporcional y genera injusticia. Además de proveer bienes y servicios, el gobierno debe procurar igualdad de oportunidades (de educación, vivienda, cultura, etc.) entre los miembros de una sociedad.²⁰

El gobierno cuenta con dos tipos de impuestos principalmente: los directos y los indirectos.

²⁰ <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/4831/Capitulo1.pdf>

Los impuestos directos se aplican de forma directa a la riqueza de las personas, principalmente a sus ingresos o signos de riqueza como la propiedad de autos o casas. El impuesto directo más importante es el impuesto sobre la renta (ISR). Debe observarse que este impuesto es una extracción a los ingresos de las empresas y de los particulares.

En contrapartida, los impuestos indirectos afectan patrimonialmente a personas distintas del contribuyente (aquél que le paga al fisco). En otros términos, el contribuyente que enajena bienes o presta servicios, traslada la carga del impuesto a quienes los adquieren o reciben. Dentro de éstos se encuentran el impuesto al valor agregado (IVA, impuesto al consumo de las personas y empresas) y el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS, impuesto a gasolinas, alcoholes y tabacos). Por ejemplo, el IVA grava el valor que se le agrega a la mercancía en su proceso de producción y se genera cada vez que compramos algún producto (con varias excepciones en nuestro país que revisamos más adelante).

Si bien la principal función de los impuestos es proveer de ingresos al gobierno, pueden tener también otras finalidades por su impacto en los precios de los productos. Por ejemplo, se pueden aplicar aranceles a las mercancías importadas para proteger a los productores nacionales, o para disminuir el consumo de algún producto, como las bebidas alcohólicas o el tabaco.

La política fiscal es el conjunto de instrumentos y medidas que aplica el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones y los objetivos de la política económica general; es decir, se encarga de obtener recursos para determinar el gasto público, el cual debe ir enfocado al desarrollo económico del país.²¹

²¹ Assael Héctor, Ensayos sobre política fiscal. Fondo de cultura económica, México, 1975,p40.

Los objetivos de la política fiscal son de gran trascendencia, para el buen funcionamiento del sistema económico nacional, ya que de su cabal cumplimiento dependen el monto y distribución del gasto y la inversión del sector público, el consumo del sector público, el sano funcionamiento financiero de las dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas del Estado, además influye en el consumo e inversión del sector privado, y por lo tanto debe contribuir a la distribución del ingreso.²²

En las últimas décadas, la base principal de los ingresos del Estado Mexicano, han sido los ingresos petroleros, principalmente por el pago de derechos de extracción y explotación sobre los hidrocarburos, los cuales, aunados a los ingresos por la venta de petróleo, suman cerca de la tercera parte del total de los ingresos del Estado.

Esta situación no ha permitido que la industria petrolera en el país se haya desarrollado plenamente, toda vez que la mayor parte de los ingresos que recibe PEMEX son entregados al erario, limitando su capacidad de exploración, refinamiento, inversión y desarrollo tecnológico.

Lo anterior, muestra la gran falta de capacidad recaudatoria del gobierno para hacer frente al gasto público, financiándose únicamente con ingresos tributarios, en la mayoría de los países (principalmente los europeos), los gobiernos reciben ingresos preponderantemente de 5 tipos de impuestos: impuestos sobre el consumo, impuestos sobre el patrimonio, el impuesto sobre la renta (tanto de las personas físicas como de las empresas), los impuestos sobre las nóminas (para financiar principalmente la seguridad social), y derechos, productos y aprovechamientos; en ese orden de importancia en relación con su monto.

Con la finalidad de mejorar la capacidad recaudatoria del Estado, se debe plantear una reestructuración de los impuestos existentes, para eliminar aquéllos

²² M. de Navarrete, Política Fiscal de México, UNAM, México 1964, p19.

que resulten de alta complejidad y difícil recaudación y optar por aquéllos que permitan mayores índices de recaudación y cuyo cálculo sea o pueda ser simplificado.

De esa manera, la deuda del Estado puede verse como un mero instrumento de control de los mercados financieros, y no como una fuente de financiamiento del gobierno, permitiendo que las finanzas del Estado sean sanas y no sólo equilibradas.

GASTO PÚBLICO

Para el cumplimiento de las funciones que tiene asignadas el sector público, se establecen mecanismos que permiten allegarse recursos. En ese sentido, el Gobierno Federal a través del cobro de impuestos y otras contribuciones que la sociedad aporta, de la venta de bienes y servicios de las empresas y organismos públicos, así como de los financiamientos que contrata, obtiene los ingresos necesarios para atender sus necesidades de gasto.

El monto y destino de los recursos que aplica el Gobierno Federal, se denomina gasto público.

El gasto público es pues uno de los elementos más importantes en el manejo macroeconómico de un país, puesto que dependiendo del nivel de gasto que realice el Estado, así mismo será el efecto que se tenga dentro de la economía.

En este sentido, en teoría la asignación de los recursos en el sector público deriva de la forma en que el poder legislativo decide cómo gastar el dinero de los ciudadanos, reflejando las opiniones de éstos y buscando mejorar la distribución de la riqueza, alcanzando la eficiencia económica, es decir, lograr los objetivos económicos del país con el mínimo de recursos; es decir, la maximización de beneficios o la minimización de pérdidas.

Así, para ejercer este gasto, el gobierno parte de los grandes objetivos o metas generales y para alcanzarlos utiliza como herramienta ciertos programas, los cuales deben cumplir con ciertos criterios de equidad o eficiencia, así Joseph Stiglitz²³, señala que para diseñar los programas públicos se deben seguir diez pasos:

1. Identificar una necesidad, el origen de la solicitud del programa público.
2. Identificar el fallo del mercado (si existe) y averiguar si lo que se pretende es modificar la distribución actual de la renta o mejorar la provisión de un bien preferente.
3. Identificar otros programas que pudieran resolver los problemas observados.
4. Al averiguar y evaluar los efectos de otros programas, prestar atención a la importancia de algunos rasgos.
5. Identificar las respuestas del sector privado.
6. Identificar cómo afectan los distintos programas a la eficiencia económica.
7. Identificar las consecuencias distributivas de los distintos programas.
8. Identificar las disyuntivas entre la equidad y la eficiencia.
9. Determinar el grado en que los distintos programas posibles cumplen los objetivos propuestos.
10. Identificar cómo influye el proceso político en la formulación y ejecución de los programas públicos.

El presupuesto de egresos es un documento clave para analizar las funciones y la composición del gobierno de un país. A través del estudio del presupuesto pueden conocerse las prioridades en la aplicación y las lógicas de distribución de los recursos que los gobiernos sustraen de la sociedad.

²³ Economics of the Public Sector, J.E.Stiglitz, W.W.Norton, New York. Re-printed 2000

Resulta de gran importancia y utilidad definir las clasificaciones de gasto dentro del presupuesto de egresos.

Dentro de los sistemas presupuestarios, el gasto público se ordena a partir de tres formas reconocidas de clasificación que contemplan de forma integral la distribución de las asignaciones por dependencia; por actividades y programas; y por conceptos y capítulos. Las clasificaciones administrativa, económica y funcional son utilizadas por el gobierno federal, para sistematizar la orientación de los recursos y contabilizar los gastos según los objetivos propuestos.²⁴

A su vez, las clasificaciones pueden utilizarse como herramienta de análisis de la estructura del gasto público, pues:

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

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

²⁴ Guerrero Amparán Juan Pablo, Yailén Valdés, Manual sobre la clasificación económica del presupuesto en México, CIDE, 2003

-
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.²⁵

Las clasificaciones administrativa, económica y funcional contemplan criterios de distribución de gasto distintos y responde a diferentes objetivos, destacando un aspecto concreto del presupuesto.

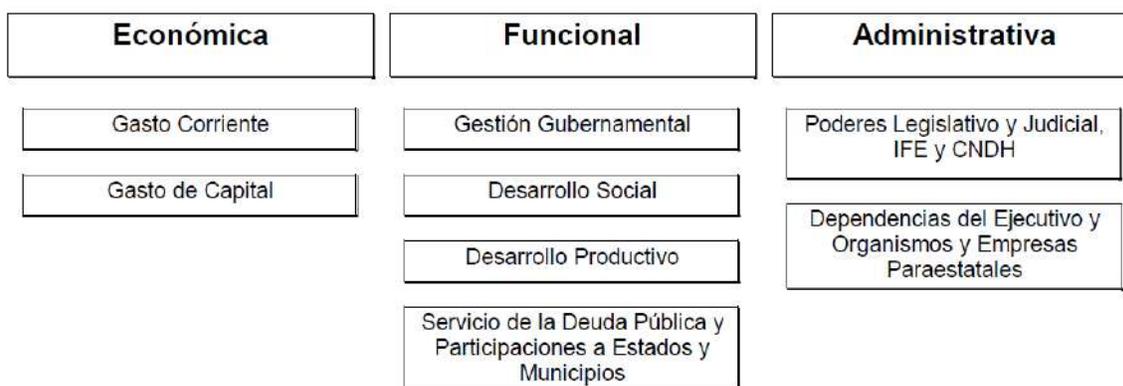
- La Clasificación Administrativa define al ejecutor o administrador directo de los recursos públicos y los organiza a través de ramos presupuestales. Esta clasificación es ideal para identificar a todos los ejecutores de gasto, y facilita la ubicación de los responsables del gasto público, ya que nos muestra cuánto se asigna a las diferentes instituciones, organismos y empresas que forman parte del aparato estatal.²⁶
- La Clasificación Económica identifica los rubros de gasto donde se ejercen los recursos públicos, es decir define en qué gastan los ejecutores directos. 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

²⁵ Guerrero Amparán op. cit. p19

²⁶ Guerrero Amparán, Juan Pablo, Yailén Valdés, Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto en México, CIDE, 2003

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.²⁷

• 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.²⁸



PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

Las sociedades de diversos países, principalmente las de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), han puesto de manifiesto la demanda a sus gobiernos por sistemas más transparentes y efectivos en la ejecución del gasto público.

Como resultado de dichas demandas, los gobiernos han realizado diversos esfuerzos encaminados a mejorar la eficacia y eficiencia de los bienes y servicios

²⁷ Guerrero Amparán Óp. cit. p19

²⁸ Guerrero Amparán, Juan Pablo, Yailén Valdés, Manual sobre la clasificación funcional del presupuesto en México, CIDE, 2003

públicos que ofrecen a la población, dando como resultado el modelo de gestión administrativa conocido como Nueva Gestión Pública (NGP).

El presupuesto basado en resultados (PbR) es una metodología que forma parte de la NGP, a través de la cual, los actores del gobierno ponen un mayor énfasis en el logro de resultados medibles, verificables y tangibles.²⁹

Este modelo surge como el medio para mejorar la manera mediante la que los gobiernos gestionan sus recursos, con el fin de consolidar su desarrollo social y económico, y proveer mejores servicios a la población y tiene como uno de sus fines generar información que permita a los gobiernos tomar decisiones eficientes y acertadas en materia de gasto (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE-, 2007); así como ofrecer la información que demanda la sociedad.

Resulta importante tener claro en qué consiste el PbR. Mientras que los presupuestos tradicionales miden los recursos consumidos, el PbR mide la producción de bienes y servicios y el impacto que éstos generan en la sociedad, tomando en cuenta objetivos y metas, para lo que resulta importante construir un adecuado sistema de evaluación del desempeño.

Para una implementación, consolidación y operación adecuada del PbR se debe considerar la totalidad de sus factores. Dentro de ellos, probablemente el más relevante sea la evaluación del desempeño de las políticas públicas y los programas presupuestarios, que hace posible que se genere la información que, como ya se mencionó, permita a los gobiernos tomar decisiones acertadas y eficientes, respecto a las prioridades y distribución del gasto.

La evaluación del desempeño ha sido uno de los factores con un impacto positivo en la gestión del gasto público. Dicha evaluación genera información sobre la

²⁹ Pérez-Jácome Friscione, Dionisio, Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México, SHCP. México 2012

actuación de los ejecutores del gasto con relación al cumplimiento de metas y objetivos. La OCDE define a la evaluación del desempeño como la evidencia que describe los resultados generados por las mediciones que se realizan sobre el desempeño, en términos de la eficiencia, eficacia y efectividad de los servicios públicos que se prestan, y de los impactos que generan los mismos, así como de las metas y objetivos de los programas presupuestarios.

Desde luego, un PbR es más que la generación de esta información relevante sobre el desempeño de los ejecutores de gasto, pues éste implica que esa información se utilice también para decidir o proponer prioridades y asignaciones de gasto, en el marco de la planeación y programación de los presupuestos por venir.³⁰

México no se ha quedado atrás en este esfuerzo. La estabilidad de su economía y sus finanzas públicas, desde finales de la década de 1990, ha permitido impulsar medidas para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos públicos. Así, se determinó no sólo la necesidad de mejorar el nivel de ingresos en el sector público, sino también de utilizar mejor los recursos con los que ya cuenta el gobierno.

Los diferentes estudios realizados sobre la experiencia en el ámbito internacional, combinados con la solidez en la economía, dieron la pauta para que, a partir de 2006, se introdujeran cambios sustantivos en el país; se establecieron obligaciones para evaluar los resultados de los programas sociales y los logros obtenidos por las entidades federativas y los municipios con recursos federales. Desde entonces, y a la fecha, se ha trabajado intensamente para que el PbR se convierta en una realidad en la Administración Pública Federal (APF).

En este contexto, se han impulsado modificaciones al proceso y a los elementos a considerar en la asignación de recursos a sus actividades, con énfasis en las

³⁰ Pérez-Jácome Friscione, Dionisio, Óp. cit. p21

decisiones que prevén la alineación de las políticas y programas públicos con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, y examinando de manera ponderada el logro de resultados y su consistencia con dichos objetivos. De esta forma, se conoce en qué se gasta y, sobre todo, qué resultados se obtienen con la utilización del presupuesto.

El Distrito Federal, como parte de la modernización de sus procesos presupuestarios, ha adquirido, de igual manera, el compromiso por la implementación de la metodología del PbR, con la finalidad de hacer un uso eficiente de los recursos, mediante una gestión pública transparente y eficaz, con los siguientes objetivos:

1. Reducir la inercia presupuestaria, logrando una eficiente vinculación entre las asignaciones, los productos y servicios públicos ofrecidos a la ciudadanía.
2. Articular la planificación estratégica con los procesos de programación presupuestación y optimización de los recursos, a través de programas y políticas más eficientes y eficaces, que sean medibles a partir de indicadores estratégicos.
3. Generar incentivos en el proceso presupuestario para lograr una gestión eficaz y alcanzar los resultados esperados por los ciudadanos.
4. Montar las bases en el desarrollo de evaluaciones efectivas que generen información adecuada para la toma de decisiones y con ello retroalimentar las fases del proceso presupuestario a través de indicadores del desempeño, estratégicos y de gestión.
5. Lograr que el presupuesto sea una herramienta real de gestión que incida en la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental en cumplimiento de las funciones del gobierno.

De esa manera, por medio de la metodología PbR, se incrementa la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos, ya que el enfoque se centra en la

generación del “valor público” y en la atención a las demandas de los individuos y no en los insumos o actividades que los servidores públicos realizan cotidianamente para cumplir con sus obligaciones; se reduce el gasto administrativo y de operación gubernamental, se promueven las condiciones para el desarrollo económico y social, y sobre todo, se genera un mayor impacto de la acción del gobierno en el bienestar de la población.³¹

³¹ <http://www.finanzas.df.gob.mx/PbR/presupuesto.html>

MARCO NORMATIVO

CONSTITUCIONAL

En México, las finanzas públicas se rigen por directrices claramente definidas en el marco jurídico, las cuales proporcionan al servidor público las herramientas con las cuales base su actuación, de esa manera, encontramos que el primer mandato sobre finanzas públicas, siempre se encuentra en nuestra Constitución política.

Si consideramos como finanzas públicas el ingreso que recibe el Estado, así como la forma en que gasta lo recaudado, nuestro primer fundamento es el artículo 31 fracción IV “Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: ... IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

El artículo establece la obligación de que los mexicanos aporten recursos a los tres niveles de gobierno existentes en el país para el sostenimiento y desarrollo de la maquinaria estatal. Siendo que en nuestra sociedad el Estado se constituye como rector de la vida económica y administrativa de la sociedad en algunos sectores prioritarios, se entiende que las contribuciones que los mexicanos hagan al gasto público son de vital importancia para el desarrollo del país. Cabe apuntar, por otro lado, que esta obligación no es exclusiva de los mexicanos, sino que está dirigida a todo individuo que habite el país, ya sea nacional o extranjero.³²

En segundo lugar, declara que los entes habilitados para recibir impuestos son la Federación, el Distrito Federal, los estados o entidades federativas y los municipios. Con motivo de la reforma política del Distrito Federal en 1993, se

³² Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1982, pp116-130

adiciona al Distrito Federal como ente facultado para recibir contribuciones y destinarlas a los gastos públicos.

Conforme al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se deberán establecer los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal, debiendo tomar en cuenta sus derechos y obligaciones como ciudadanos.³³

Por último, la citada fracción dispone que los impuestos sean equitativos y proporcionales. Este concepto ha sido objeto de grandes polémicas, en especial en épocas recientes en que la filosofía de la progresividad de los impuestos se ha establecido como uno de los principios fundamentales de la tributación contemporánea. La adopción de la progresividad en la tributación ha sustituido el principio del beneficio que implica que los impuestos se establecen tomando en cuenta el beneficio, utilidad o provecho que el sujeto pasivo obtiene del Estado como contraprestación. Pues bien, en lugar del citado concepto del beneficio se ha adoptado el de la capacidad de pago, que implica el establecimiento de contribuciones según la posibilidad económica de cada individuo, determinándose esta última principalmente con base en el ingreso personal.³⁴

En abundamiento, el artículo 73 constitucional en su fracción VII establece que el Congreso de la Unión tiene facultad "...Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto".

El artículo establece como atribuciones del Congreso su competencia federal de naturaleza legislativa y administrativa en materia tributaria, con base en el cual, las obligaciones tributarias deben establecerse en leyes generales, abstractas e impersonales; y en el ámbito federal este artículo señala las actividades que pueden ser gravadas mediante las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Compete al Congreso establecer contribuciones sobre comercio exterior; sobre aprovechamiento y explotación de los recursos naturales

³³ De Andrea Sánchez, Francisco José, et al, CPEUM comentada, UNAM, 1990

³⁴ Ríos Estavillo, Juan José, et al, CPEUM comentada, UNAM, 1990

comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27; sobre instituciones de crédito e instituciones de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de la fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cervezas. También puede gravar otras actividades relacionadas con hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, energía eléctrica, energía nuclear y otros.

Sin embargo, a pesar de que ambas cámaras del Congreso de la Unión deben estar de acuerdo para imponer contribuciones, compete sólo a la Cámara de diputados, de conformidad con el artículo 74 constitucional fracción IV "...Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo...", dada la naturaleza de representación popular de la Cámara de Diputados.

Esta facultad deberá armonizarse con las facultades del Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, así como con la del Ejecutivo Federal para establecer la planeación en todas sus vertientes. De esta manera, el presupuesto es el primer paso de todo el proceso financiero constitucional.

El presupuesto de egresos, es la relación de gastos que anualmente erogará la Federación, en el entendido de que no habrá otras partidas secretas, es decir, todo recurso del erario se eroga con base en un programa presupuestal, y son precisamente esos programas presupuestarios la base del presupuesto basado en resultados, ya que a través de ellos se asignan recursos a proyectos o metas específicas que cuentan con indicadores estratégicos definidos para poder monitorear en cualquier momento la efectividad de su cumplimiento. La

formulación del proyecto de presupuesto de egresos de la federación –al igual que la ley de ingresos – corresponde al Ejecutivo Federal, y se deben incluir en él, en capítulo por separado los recursos destinados a los poderes Legislativo y Judicial.

ADMINISTRATIVO

La función administrativa se encuentra regulada por una serie de normas jurídicas que esencialmente corresponden al campo del derecho administrativo.

La Administración Pública actúa en un marco estricto de facultades expresas y limitadas por las distintas leyes y reglamentos que la estructuran y regulan.

El derecho administrativo como marco jurídico de la Administración Pública contiene normas que regulan la gestión pública. Las disposiciones que norman la actividad interna de las dependencias de la Administración Pública son aquellas que distribuyen las competencias entre los distintos órganos. Las disposiciones externas son las que regulan las relaciones jurídicas de los órganos administrativos entre sí.

En un régimen de derecho debe existir una especial preocupación por mantener el principio de legalidad; de allí que la Administración Pública debe vigilar que los funcionarios no excedan la esfera de su competencia ni cometan abusos de autoridad. Para ello existe en el derecho administrativo una serie de disposiciones orientadas al control de los actos de la Administración Pública, a fin de establecer un permanente equilibrio en orden a la legalidad de la actividad administrativa.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), constituye el ordenamiento jurídico con que se estructura a la Administración Pública Federal. Esta ley emplea el término dependencias cuando se refiere a órganos de la

Administración Pública centralizada; al referirse a los órganos de la Administración Pública paraestatal, los denomina entidades.

Sin embargo, el artículo 3º de la LOAPF, excluye del régimen de la misma, en materia de derecho administrativo, a los poderes Legislativo y Judicial, limitándose a regular a las Instituciones del Poder Ejecutivo, que son principalmente las que tienen las facultades y atribuciones de recaudación y ejecución de los recursos públicos para obtener los resultados que demanda la sociedad en el cumplimiento de sus funciones; dejando una regulación muy limitada para las funciones que, por analogía, deban ejercer los poderes Legislativo y Judicial.

El artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, indica los alcances de la autonomía presupuestaria de que goza el poder judicial de la Federación, al señalar que:

“La autonomía presupuestaria... comprende: I. ..., las siguientes atribuciones:

- a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica;
- b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes;
- c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta Ley;
- d) Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes;
- e) Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley;

f) Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública...”

En el Distrito Federal, son dos los ordenamientos que regulan en materia de derecho administrativo: el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal reconoce, en sus artículos 7, 8 y 76, como órgano local encargado de la función judicial del fuero común (equiparable a poder judicial local) al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; además, el artículo 85 regula lo relacionado con la actividad presupuestaria, indicando que “El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal elaborará el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales y lo remitirá para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal”

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, no reconoce, como lo hace su símil a nivel federal, la autonomía presupuestaria de los órganos de gobierno legislativo y judicial locales; en cambio, en su artículo 30, menciona como atribuciones de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal “...el desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal... específicamente:... XIII. 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; XIV. Controlar el ejercicio del presupuesto de egresos del Distrito Federal y evaluar el resultado de su ejecución; XV. Formular la cuenta anual de la hacienda pública del Distrito Federal; XVI. Intervenir en la autorización y evaluación de los programas de inversión de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal...”

De donde se desprende nuevamente, que se deposita en el ejecutivo local todas las atribuciones en materia de planeación, programación y presupuestación, desconociendo la autonomía presupuestaria que deberían de tener los órganos legislativo y judicial locales.

Aunado a lo anterior, el procedimiento para la autorización del presupuesto de egresos anual del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal determina en su artículo 10 “Son atribuciones de la Asamblea Legislativa: ... III.- Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto;... V.- Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. La Asamblea manejará, administrará y ejercerá de manera autónoma su presupuesto...”

Dejando de esa manera al órgano judicial del Distrito Federal, sin reconocimiento de autonomía presupuestaria y sin medios de interlocución para la defensa de su presupuesto anual de egresos, sujeto a las determinaciones que actores externos a él definan, para determinar el techo presupuestal asignado, el cual desde hace cinco años, no atiende las necesidades reales de dicho órgano, específicamente las obligaciones derivadas de las constitucionales en materias penal, civil y familiar.

LEY DE INGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL

El principio de legalidad que se expresa en el aforismo *nullum tributum sine lege* (no hay tributo sin ley), constituye una garantía esencial del derecho constitucional tributario en virtud de lo cual todo tributo debe estar establecido en la ley.

Todo acto jurídico, para poder ser legal, debe estar de acuerdo con la Constitución. Esto tiene dos implicaciones dependiendo de su referencia al derecho público o al derecho privado: en el derecho público se manifiesta como una prohibición a todo lo que no está expresamente permitido, es decir, sólo pueden realizarse los actos que faculta la ley expresamente permitido, es decir, solo pueden realizarse los actos que faculta la ley expresamente; en el derecho privado, se manifiesta como una autorización a realizar todo lo que no esté expresamente prohibido por la ley. Toda relación tributaria debe llevarse a cabo dentro de un marco legal que la establezca y la regule. La autoridad hacendaria no puede llevar a cabo acto alguno o realizar función alguna dentro del ámbito fiscal, sin encontrarse previa y expresamente facultada para ello por una ley aplicable al caso. Los contribuyentes sólo se encuentran obligados a cumplir con los deberes que previa y expresamente les impongan las leyes aplicables y exclusivamente pueden hacer valer ante el fisco los derechos que esas mismas leyes les confieren. El principio de legalidad significa que la ley que establece el tributo o contribución debe definir cuáles son los elementos y supuestos de la obligación tributaria.³⁵

A los principios jurídicos que no se encuentran establecidos en la Constitución, sino en las leyes ordinarias se les conoce como principios jurídicos ordinarios de los impuestos, porque aun cuando no tienen la fijeza de los establecidos en la Constitución, rigen todo lo relativo a los elementos esenciales de los impuestos. En el derecho positivo mexicano, se distinguen tres clases de disposiciones ordinarias: La Ley de ingresos de la Federación, las leyes y demás disposiciones reglamentarias de cada uno de los renglones de los ingresos y el Código Fiscal de la Federación.

La ley de ingresos contiene una enumeración de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos y aportaciones de seguridad social que puede percibir una entidad pública. Son las leyes reglamentarias de

³⁵ Fitz Meumark, Principios de la imposición, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974, p80

cada impuesto las que señalan sus elementos esenciales. De manera, que es indispensable, la existencia de las leyes reglamentarias para que pueda percibirse el ingreso. La ley de ingresos, a pesar de que sólo contiene una enumeración de los ingresos que pueden percibir las entidades públicas, al ser aprobada impone una obligación de pagarlos, declarando al mismo tiempo, vigentes y obligatorias las leyes reglamentarias de cada impuesto o derecho. Las leyes reglamentarias están limitadas en su vigencia a un ejercicio fiscal, y si no se menciona el ingreso que reglamenta en la nueva Ley de Ingresos, automáticamente pierden su valor.

El artículo 1º de la Ley de Ingresos señala que *“en el ejercicio fiscal de..., la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran...”*. De tal forma, que la Ley de Ingresos contiene una norma imperativa y general, porque establece una obligación de pagar impuestos, derechos y demás conceptos que menciona, y al hacerlo, renueva la vigencia de las demás leyes tributarias que, de otra forma, dejarían de estar en vigor.

La Ley de Ingresos es aquel documento de naturaleza legislativa, de vigencia anual, en el que están señalados los ingresos provenientes de los conceptos que éste identifica y por las cantidades que determina; en virtud de la Ley de Ingresos el Congreso de la Unión o las legislaturas de los Estados determinan los conceptos y fijan los montos, a través de los cuales obtendrán los ingresos necesarios para cubrir sus presupuestos.³⁶

Debido a que la Constitución le da el carácter de Ley, la Ley de Ingresos es aprobada por el órgano legislativo, siguiendo el trámite ordinario señalado para la aprobación de leyes, salvo que en este caso la iniciativa debe presentarse ante la cámara de diputados, por lo que se trata de un acto que aunque autónomo, es complementario debido a que debe referirse a un acto principal: “Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”, es en el presupuesto y no en la Ley de Ingresos en el que, mediante asignaciones de recursos, deben

³⁶ http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/hurtado_c_m/capitulo2.pdf

determinarse de forma explícita o implícita, los objetivos a alcanzar de la política fiscal.

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: *“XI. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.”*

El fundamento constitucional para que los Estados, mediante leyes, tengan la facultad para la creación de impuestos, deriva de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución. Las legislaturas estatales, si bien gozan de la facultad genérica de decretar impuestos, tienen como limitante que no podrán hacerlo respecto de las materias que la Constitución haya establecido como facultad exclusiva de la Federación. Debido a que los impuestos sólo pueden establecerse por ley, tomando en cuenta que los ayuntamientos carecen de autonomía, los impuestos que les sean necesarios para cubrir sus presupuestos, corresponde a las legislaturas de los estados y, como ya se comentó, en el caso del Distrito Federal, corresponde a la Asamblea Legislativa autorizar la Ley de Ingresos del Distrito Federal.

DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL

El Gobierno requiere recursos para poder cumplir con sus funciones. A esos recursos se les denomina Gasto Público. La orientación, el destino y el tipo de gasto se detallan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, documento que autoriza la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El Presupuesto de Egresos especifica el monto y destino de los recursos económicos que el Gobierno requiere durante un ejercicio fiscal, es decir, un año,

para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad.

El Gobierno del Distrito Federal obtiene los recursos para atender el gasto público del pago de las aportaciones federales, de los impuestos y otras contribuciones locales, de la venta de bienes y servicios de las empresas y organismos públicos, así como de financiamientos que contrata.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal autoriza el cobro y la recaudación a través de la Ley de Ingresos del Distrito Federal, así como la asignación de dichos recursos a los diferentes rubros de gasto, a través del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Es importante señalar que la principal fuente de financiamiento del presupuesto es la contribución ciudadana por concepto de impuestos, el pago de derechos y productos, aprovechamientos e ingresos por venta de bienes y servicios públicos; y que la diferencia entre estos ingresos y el gasto público, cuando este último es mayor, se cubre con deuda pública, esto es, con los préstamos que el Gobierno adquiere. Así, el ingreso anual es igual al monto de gasto público.

En el presupuesto se estipula el financiamiento de los servicios públicos a los que tiene acceso la ciudadanía como alumbrado público, la educación, los servicios médicos, la seguridad pública, la procuración de justicia, entre otras cosas. La calidad y cantidad con que se ofrecen estos servicios dependen del monto de recursos asignados y de la eficacia en el uso de los mismos por parte de los órganos locales de gobierno.

El Presupuesto de Egresos describe cómo se gastará el dinero durante el año fiscal (enero-diciembre). El Gasto Total es el conjunto de las erogaciones del sector público y se integra por el gasto primario y el costo financiero. El costo

financiero se refiere al costo que tenemos que cubrir por habernos endeudado en el pasado.

Los gobiernos se endeudan para cubrir el déficit, financiar proyectos, asumir costos financieros de compromisos contingentes, entre otras cosas. El resto del gasto es el gasto primario y está formado por dos elementos:

1. El Gasto Corriente. Este gasto es todo aquél que puede proyectarse con anterioridad y está contenido en los distintos programas gubernamentales. Este rubro incluye el conjunto de las tareas del gobierno en todos sus ámbitos de acción (seguridad pública, turismo, ecología, desarrollo, etc.), resulta ser el gasto que de manera recurrente tendrá que erogar el gobierno para cumplir con sus funciones.
2. El Gasto de Capital.- se refiere a las erogaciones que incrementan el patrimonio público e incluye el gasto de inversión que realizan las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal.

LEY DE PRESUPUESTO Y GASTO EFICIENTE DEL DISTRITO FEDERAL

Podemos encontrar en esta Ley una incongruencia metodológica, ya que en su artículo 2 define lo que se entiende por “presupuesto por resultados” (no basado en resultados), como la estrategia para asignar recursos en función de objetivos; sin embargo, el artículo 41 indica que el presupuesto de egresos se integrará por actividades institucionales, funciones, subfunciones, resultados y subresultados, sin hacer mención de los programas presupuestarios, que son la base del presupuesto basado en resultados.

Dentro de esta norma, en su artículo 5 se regula la autonomía presupuestaria y de gestión de los órganos de gobierno del Distrito Federal, “...La autonomía

presupuestaria y de gestión otorgada a los Órganos Autónomos y de Gobierno... comprende:

I. Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando las previsiones de ingresos que les comunique la Secretaría y los criterios generales en los cuales se fundamente el Decreto;

II. Será responsabilidad exclusiva de las unidades administrativas y de los servidores públicos competentes, manejar, administrar y ejercer sus presupuestos sujetándose a sus propias leyes, así como a las normas que al respecto se emitan en congruencia con lo previsto en esta Ley, en todo aquello que no se oponga a las normas que rijan su organización y funcionamiento.

Asimismo, elaborarán sus calendarios presupuestales y deberán comunicarlos a la Secretaría a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal correspondiente, los cuales estarán en función de la capacidad financiera del Distrito Federal;

III. Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos para el mejor cumplimiento de sus programas, previa aprobación de su órgano competente y de acuerdo con la normatividad correspondiente, sin exceder sus presupuestos autorizados y cumpliendo con las metas y objetivos de sus programas operativos;

IV. Coadyuvar con la disciplina presupuestaria, determinando los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo establecido en esta Ley y en la normatividad aplicable, y

V. Llevar contabilidad y elaborar los informes correspondientes, en términos del Libro Segundo de la presente Ley.

Los Órganos Autónomos y de Gobierno deberán publicar trimestralmente en su página de internet y en la Gaceta los ingresos del periodo distintos a las transferencias del Gobierno del Distrito Federal, incluyendo sus rendimientos financieros, el destino y saldo de los fideicomisos en los que participen, en los términos de las disposiciones generales aplicables.

La información a que se refiere el párrafo anterior deberá remitirse a la Secretaría para su integración en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública.

Los Órganos Autónomos y de Gobierno deberán seguir en lo conducente las disposiciones de esta Ley, de las leyes de su creación y demás normatividad aplicable en la materia.”

A pesar de ser más extenso que su similar en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, resulta ser más limitante, ya que a pesar de reconocer la autonomía presupuestal y de gestión de los órganos de gobierno, los sujeta a las disposiciones que al efecto establezca la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, limitando de esa forma la autonomía a las determinaciones de una autoridad externa, a diferencia de lo establecido para el poder judicial federal, en donde se determina que ejercerán sus presupuestos “...sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública...”

Teniendo en cuenta que la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, entró en vigor el 1 de enero de 2010, se tiene que el reconocimiento a la autonomía presupuestaria y de gestión, por lo menos en el texto, es reciente, faltando establecerse mecanismos concretos que permitan que dicha autonomía sea una realidad.

De igual manera en la fracción X del artículo 41, se menciona que una parte integrante del presupuesto de egresos del Distrito Federal, serán “...Los proyectos de Presupuesto de Egresos de los Órganos Autónomos especificando los montos de los recursos públicos que sometan a consideración de la Asamblea...”, donde se puede ver, una vez más la limitación que se da a la autonomía presupuestal, ya que los proyectos de presupuesto de egresos, deben pasar primero a consideración de la Asamblea, la cual, determina el techo financiero a otorgar, en la mayoría de las ocasiones, sin tomar en cuenta las necesidades reales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Inclusive, en materia de transparencia y rendición de cuentas, el artículo 55 establece la obligación para los órganos de gobierno, de enviar “...a la Secretaría

la información correspondiente para la integración de los informes a que se refiere esta Ley...”, mostrando una vez más el control ejercido sobre el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en contraposición a la autonomía presupuestal y de gestión de que debería gozar.

En abundamiento, el artículo 62, señala “...Por lo que hace a los órganos de gobierno y autónomos, la Secretaría ministrará los fondos autorizados por la Asamblea, conforme el calendario financiero previamente aprobado, en términos de lo dispuesto en esta Ley...” lo cual, en la práctica ha sujetado al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a llevar a cabo el registro y la ejecución del presupuesto autorizado, de conformidad con la conveniencia financiera de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, y no de las necesidades reales de gasto del mismo.

ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO EN EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

ANÁLISIS HISTÓRICO

Cuando era Departamento del Distrito Federal y dependía del Ejecutivo Federal, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal era una dependencia más del Departamento del Distrito Federal, cuando cambia a Gobierno del Distrito Federal y se modifica el estatuto de gobierno, se le reconoce como órgano de gobierno, sin embargo, administrativa y presupuestalmente sigue dependiendo de las directrices marcadas por el Gobierno del Distrito Federal, en el año 2000 se desconcentra administrativamente del Gobierno del Distrito Federal, no obstante, en materia de presupuesto, continúa sujetándose a lo indicado por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, y sólo tiene la libertad de decidir el destino del gasto, ya que no decide ni el techo presupuestal, ni los programas presupuestales o actividades institucionales que deba registrar, así como tampoco el calendario de ministraciones de recursos, de conformidad con las necesidades reales.

En los últimos 10 años, el Distrito Federal contribuye con un promedio del 55% del total de la recaudación federal; sin embargo, sólo recibe el 2% de esa recaudación, vía recaudación federal participable, es decir, de cada peso que recauda de impuestos federales recibe de regreso 4 centavos del mismo, por lo que las finanzas del Distrito Federal, dependen en su totalidad de la recaudación local que logre obtener.

Aunado a lo anterior, se suma el hecho de que el Ejecutivo, que es el único con facultades recaudatorias, dentro de la distribución del presupuesto para cada ejercicio, atiende en primer lugar las acciones prioritarias propias, dejando en segundo término a los órganos Legislativo y Judicial. De igual manera, al ser la Asamblea legislativa la encargada de autorizar el proyecto de presupuesto de

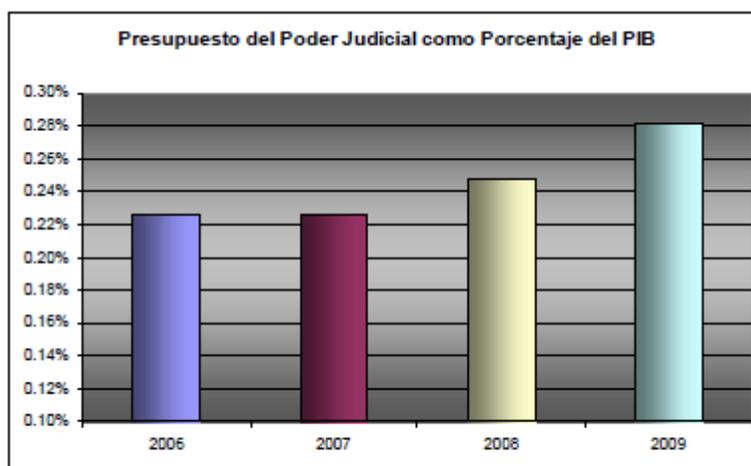
egresos para el Distrito Federal, atiende las necesidades de sus propios requerimientos, dejando al final al órgano de impartición de justicia.

Eso puede verse claramente en el presupuesto de egresos del Distrito Federal, en el cual se observa que en promedio, en los últimos 5 años se ha asignado un 2.8% del total del presupuesto al Tribunal Superior de Justicia.

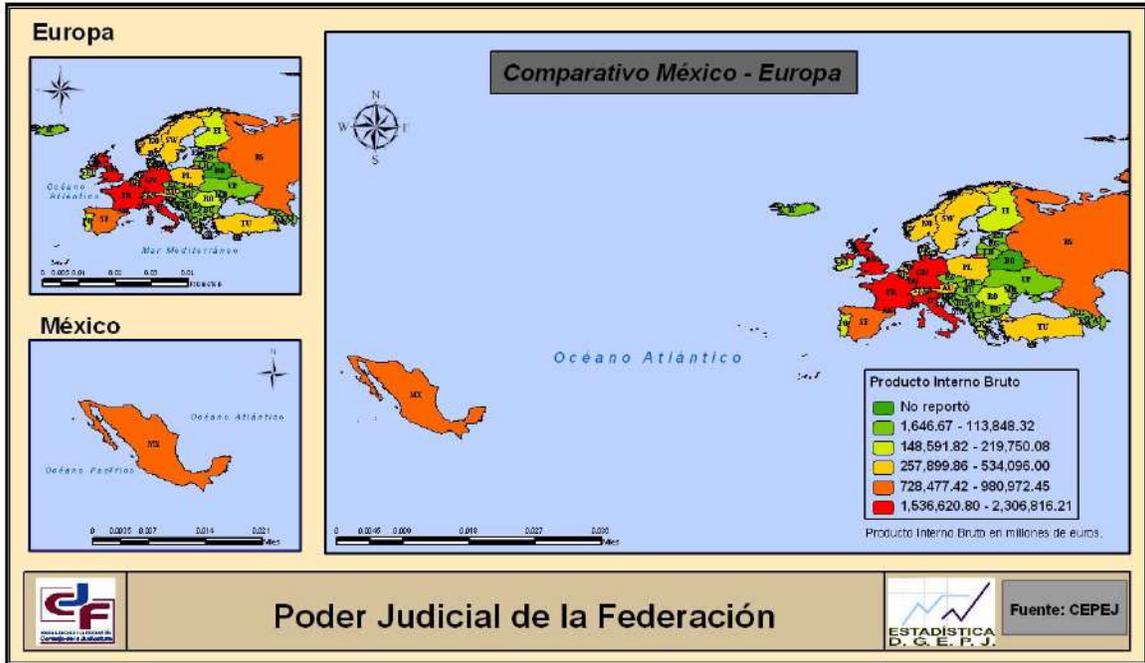
Cifras en pesos	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Presupuesto total del Distrito Federal	144,142,928,190.00	138,043,090,119.00	137,012,501,104.00	129,433,675,227.00	122,626,089,118.00	110,666,600,283.00
Presupuesto para el Gobierno del Distrito Federal	138,723,934,278.00	132,818,511,926.00	132,117,922,911.00	124,772,626,409.00	117,839,272,613.30	106,420,549,262.00
Presupuesto para la Asamblea Legislativa del DF	1,472,274,250.00	1,471,386,210.00	1,171,386,210.00	1,003,404,474.00	1,166,918,398.00	1,122,036,921.00
Presupuesto para el Tribunal Superior de Justicia del DF	3,946,719,662.00	3,753,191,983.00	3,723,191,983.00	3,657,644,344.00	3,619,898,106.70	3,124,014,100.00
Porcentaje del Presupuesto del Distrito Federal	2.74%	2.72%	2.72%	2.83%	2.95%	2.82%
Variación nominal en % del presupuesto, base 2008	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Presupuesto total del Distrito Federal	4.41%	0.75%	5.85%	5.55%	10.80%	0.00
Presupuesto para el Gobierno del Distrito Federal	4.44%	0.53%	5.88%	5.88%	10.72%	0.00
Presupuesto para la Asamblea Legislativa del DF	0.06%	25.61%	16.74%	-14.01%	4.00%	0.00
Presupuesto para el Tribunal Superior de Justicia del DF	5.15%	0.80%	1.79%	1.04%	15.87%	0.00

FUENTE: Construcción propia con datos de los Decretos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal de cada año.

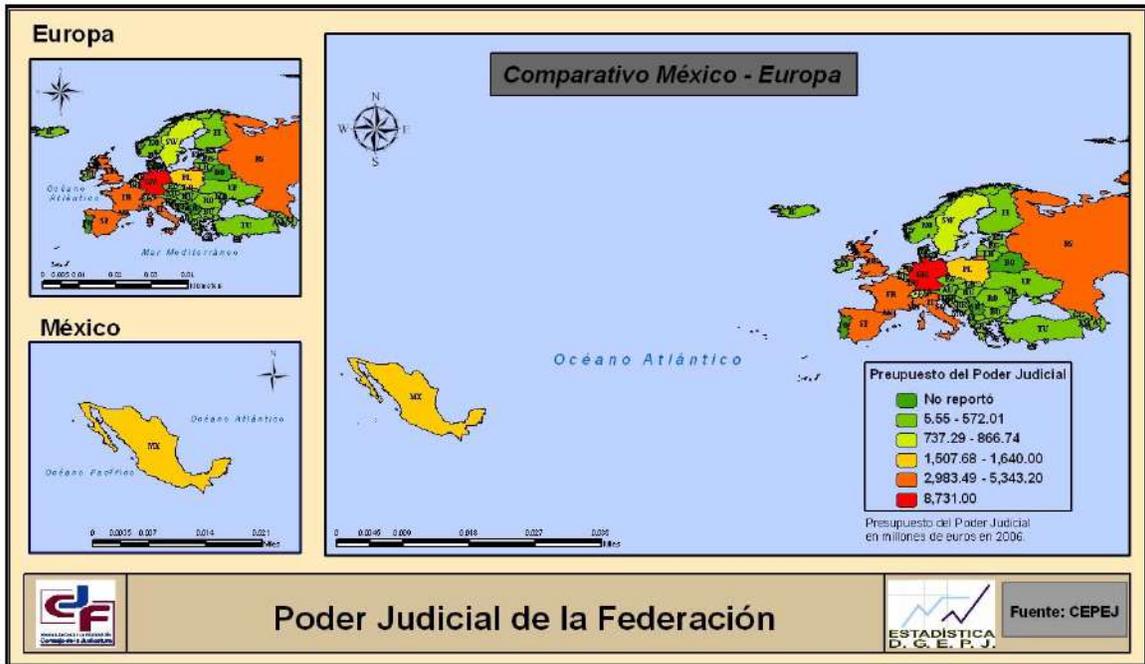
En el panorama internacional, los países miembros de la Comunidad Europea asignan un promedio del 0.3% del PIB para sus sistemas de justicia, mientras que México asigna, a nivel federal, sólo un 0.2% del PIB; por debajo de países como Rusia, Inglaterra, Alemania, Suecia y España, en donde el número de justiciables es menor.



Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales



37



38

37 Poder judicial de la Federación, Dirección de Estadística Judicial y Planeación, Comparativo de los Poderes Judiciales de México y Europa, 2006

38 Ídem

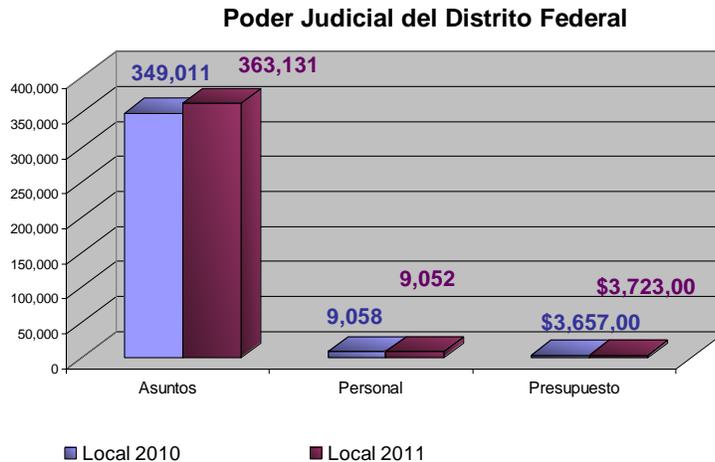
Un estudio del Banco Mundial en 2006, determinó la necesidad urgente de modernizar los sistemas de justicia de los países de América Latina, autorizando líneas de crédito para tal fin. No obstante, muchas líneas van encaminadas a la modernización de la infraestructura física de los Tribunales, así como a la reorientación hacia los nuevos modelos de justicia penal acusatoria.

Sin embargo, la materia prima de los sistemas de justicia, son precisamente los impartidores de justicia, los cuales deben ser, en cantidad y calidad, suficientes para poder atender la demanda de sus respectivas ciudadanías. Por lo anterior, a pesar del gasto en modernización física y tecnológica de los sistemas de justicia, si no se soporta de forma sólida el gasto corriente, no se podrá acceder a mejoras reales en las formas de impartir justicia.

Por lo tanto, se requiere que, tanto el Gobierno del Distrito Federal, como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, reconozcan la carencia de recursos en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y, en respeto a la autonomía de éste último, asignen recursos presupuestales con base en estándares internacionales, que permitan cubrir de manera adecuada el gasto corriente, así como los programas de capacitación y especialización, la modernización, profesionalización y eficiencia del sistema de impartición de justicia de la ciudad de México, así como el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los mandatos constitucionales en materias penal y civil, así como el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

En México, en la Constitución del Estado de Guerrero, se señala en su artículo 74 que: *“...el Ejecutivo del Estado, cuidará que el presupuesto asignado anualmente a la administración de justicia, procuración de justicia, seguridad pública y tránsito, justicia administrativa y readaptación social, en ningún caso sea menos al 10% del total del presupuesto de egresos autorizado para el ejercicio correspondiente...”*

Un esfuerzo similar merece la ciudad de México, considerando que el Distrito Federal tiene el Tribunal Superior más grande a nivel nacional (en base al número de asuntos atendidos)



Fuente: Anuario estadístico TSJDF 2010

ANÁLISIS FUNCIONAL

Del año 2000 al 2003, el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se registraba de conformidad con dos programas presupuestales que eran definidos por el ejecutivo local:

Programa 05.- Impartición de justicia. Incluye la mayor parte del presupuesto y no cuenta con elementos para el análisis desagregado de su integración; en él se integran todas las áreas jurisdiccionales, así como las de apoyo judicial y administrativas; en esencia, todo el presupuesto del Tribunal en una sola bolsa. Representó un 97% aproximadamente del total del presupuesto asignado al Tribunal, en todos sus capítulos de gasto.

Programa 44.- Centros de desarrollo infantil. Este programa no es propio del Tribunal, corresponde a los programas sociales establecidos por el Gobierno del Distrito Federal en favor de las madres trabajadoras del mismo. El Tribunal impacta en este programa dado los tres centros de desarrollo infantil establecidos

por el propio Tribunal, como apoyo para las madres trabajadoras adscritas a él. Representó un 3% aproximadamente del total del presupuesto asignado al Tribunal, esencialmente en los capítulos de servicios personales y adquisiciones (material didáctico y alimentación de personas).

Del año 2004 al 2006 se implementa la desagregación por áreas consumidoras de presupuesto, denominadas centros de costo, y estos centros de costo, seguían integrándose a los citados programas presupuestales:

Programa 05.- Impartición de justicia:

- Centros de costo 00 Presidencia
- 01 Salas
- 02 Juzgados de primera instancia
- 03 Juzgados de paz
- 04 Servicio Médico Forense
- 05 Centro de convivencia familiar supervisada
- 06 Archivo judicial
- 07 Anales de Jurisprudencia
- 08 Consignaciones penales
- 09 Consignaciones civiles
- 10 Oficialía de partes común
- 11 Instituto de estudios judiciales
- 14 Oficialía mayor

Programa 44.- Centros de desarrollo infantil:

- Centro de costo 15 Centros de desarrollo infantil

Del año 2007 al 2009 cada centro de costo fue relacionado con una actividad institucional, las cuales integraban el presupuesto general del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal:

Centro de costo	Actividad institucional
00 Presidencia	06 Acciones de apoyo a la administración de justicia
01 Salas	01 Impartición de justicia
02 Juzgados de primera instancia	01 Impartición de justicia
03 Juzgados de paz	01 Impartición de justicia
04 Servicio Médico Forense	02 Emisión de dictámenes periciales
05 Centro de convivencia familiar supervisada	03 Servicios a justiciables
06 Archivo judicial	04 Conservación del acervo histórico
07 Anales de Jurisprudencia	03 Servicios a justiciables
08 Consignaciones penales	03 Servicios a justiciables
09 Consignaciones civiles	03 Servicios a justiciables
10 Oficialía de partes común	03 Servicios a justiciables
11 Instituto de estudios judiciales	05 Capacitación y profesionalización
14 Oficialía mayor	06 Acciones de apoyo a la administración de justicia
15 Centros de desarrollo infantil	07 Atención a hijos de madres trabajadoras

En el año 2010, se implementa una metodología de registro que ha perdurado hasta el año 2013, en la cual los centros de costo, cambian de denominación a centros gestores, se adicionan más centros gestores con motivo de las nuevas responsabilidades del Tribunal, adicionalmente, se agruparon en resultados y subresultados, los cuales definen los propósitos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal:

Resultado 1.- Impartición de justicia

Subresultado 1.- Impartición de justicia:

- Centros gestores 01 Salas
02 Juzgados de primera instancia
03 Juzgados de paz
12 Juzgados penales de la reforma constitucional
13 Juzgados civiles de la reforma constitucional

Subresultado 2.- Acciones de apoyo a la impartición de justicia:

- Centros gestores 00 Presidencia
04 Servicio Médico Forense
05 Centro de convivencia familiar supervisada
06 Archivo judicial
07 Anales de Jurisprudencia
08 Consignaciones penales
09 Consignaciones civiles
10 Oficialía de partes común
14 Oficialía mayor
15 Centros de desarrollo infantil

Subresultado 3.- Profesionalización de la impartición de justicia:

- Centros gestores 11 Instituto de estudios judiciales

Como se puede observar, todas las técnicas que han sido utilizadas por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, resaltan su énfasis en la identificación del objeto del gasto, es decir, su finalidad es detallar todos los gastos en los que se incurre en el desarrollo de las actividades sustantivas y adjetivas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, indicando también los distintos renglones del financiamiento.

Esta técnica se combina con el presupuesto por programas, llegando, entre ambas, a ligar las cosas que se van a realizar con las que se van a adquirir, determinando el uso del dinero público asignado.

PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

Aun cuando no existe un modelo único de Presupuesto por Resultados, la literatura reciente³⁹ sobre el tema señala requisitos esenciales para implementar un modelo de Presupuesto por Resultados, entre los que destacan:

1. Información respecto de objetivos y resultados de desempeño de las instituciones públicas y sus programas. Para ello se requiere de la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación, capaz de generar información respecto de dichos resultados en forma permanente y sistemática.
2. Un proceso de formulación del Presupuesto que facilite el uso de información de desempeño generada por el sistema de seguimiento y evaluación, mencionado como primer requisito.
3. Mecanismos que incentiven a las instituciones y sus gerentes a orientar su gestión a la consecución de ciertos resultados. Entre los distintos tipos de incentivos pueden mencionarse el reconocimiento, traspaso de responsabilidades, retribuciones económicas y difusión de los resultados.
4. Cierta nivel de flexibilidad presupuestaria que permita a los gerentes gestionar eficientemente sus presupuestos a través de medidas como agregar los gastos operacionales en los presupuestos institucionales o extender el horizonte de programación financiera a más de un año, entre otros.

En el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal no se ha instrumentado la metodología de Presupuesto basado en Resultados (PbR) que se encuentra

³⁹ Marcel, M. (2009). "Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública?", publicado en "Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria por Resultados", BID; y Last, D. y Robinson, M. (2009). "A Basic Model of Performance-Based Budgeting". Technical Notes and Manual. IMF.

determinada en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, ni se cuenta con elementos para realizarlo.

Para poder implementar la metodología de PbR en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se debe redefinir la estructura programática del presupuesto, así como difundir entre todos los actores ejecutores del gasto las bases de la metodología, para que sea comprendida y adoptada por todos con un pleno convencimiento de sus beneficios.

La etapa de planeación debe estar definida desde el Plan Institucional, el cual marca los ejes estratégicos sobre los cuales se debe de trabajar y que son la base para la programación – presupuestación. Cada eje estratégico debe estar ligado a tantos programas presupuestales como resulte necesarios para el cumplimiento total de los objetivos planteados por la presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

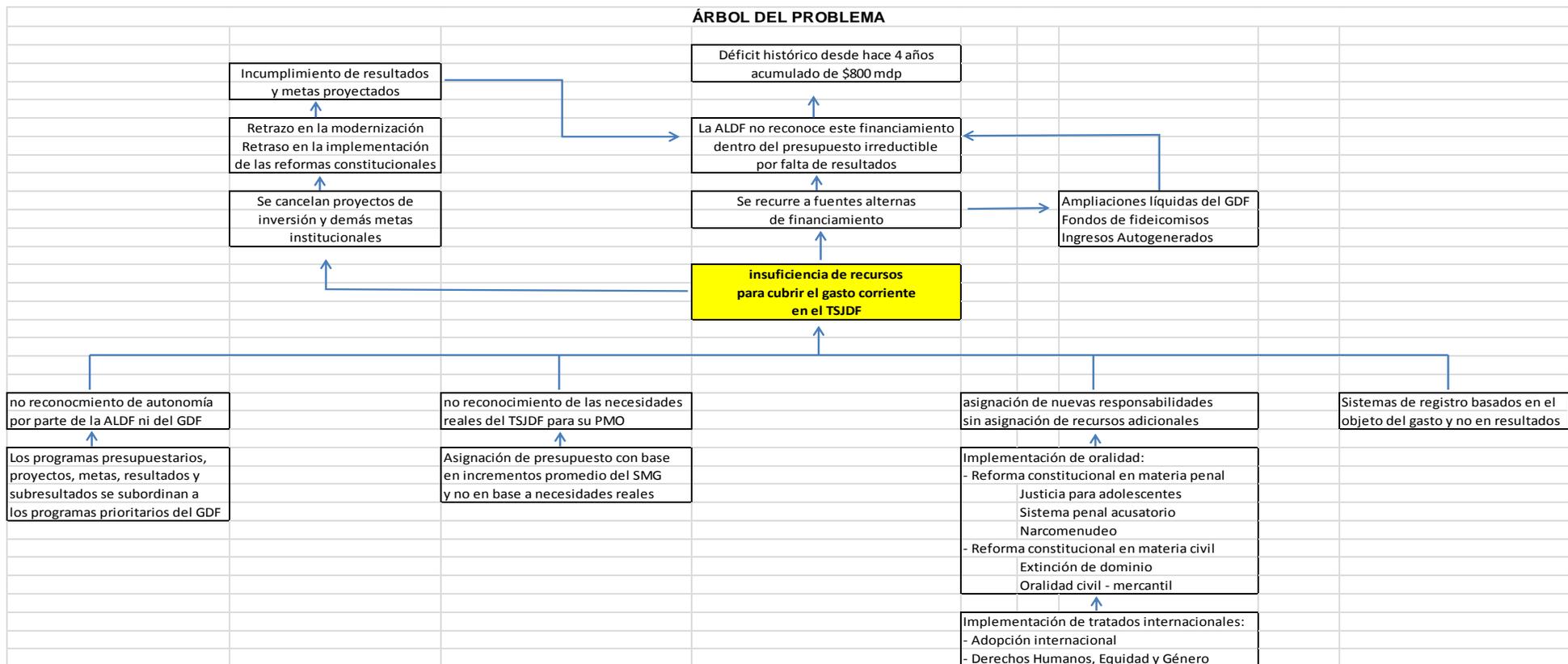
INEFICIENCIA PRESUPUESTARIA

La manera en que el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal ha sido tratado, ha ocasionado que los esfuerzos se concentren en los sistemas de registro y en la identificación del objeto de gasto, generando de esa manera que no se identifique ni se vigilen los resultados obtenidos por el ejercicio de los recursos presupuestales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal ni su impacto en la sociedad.

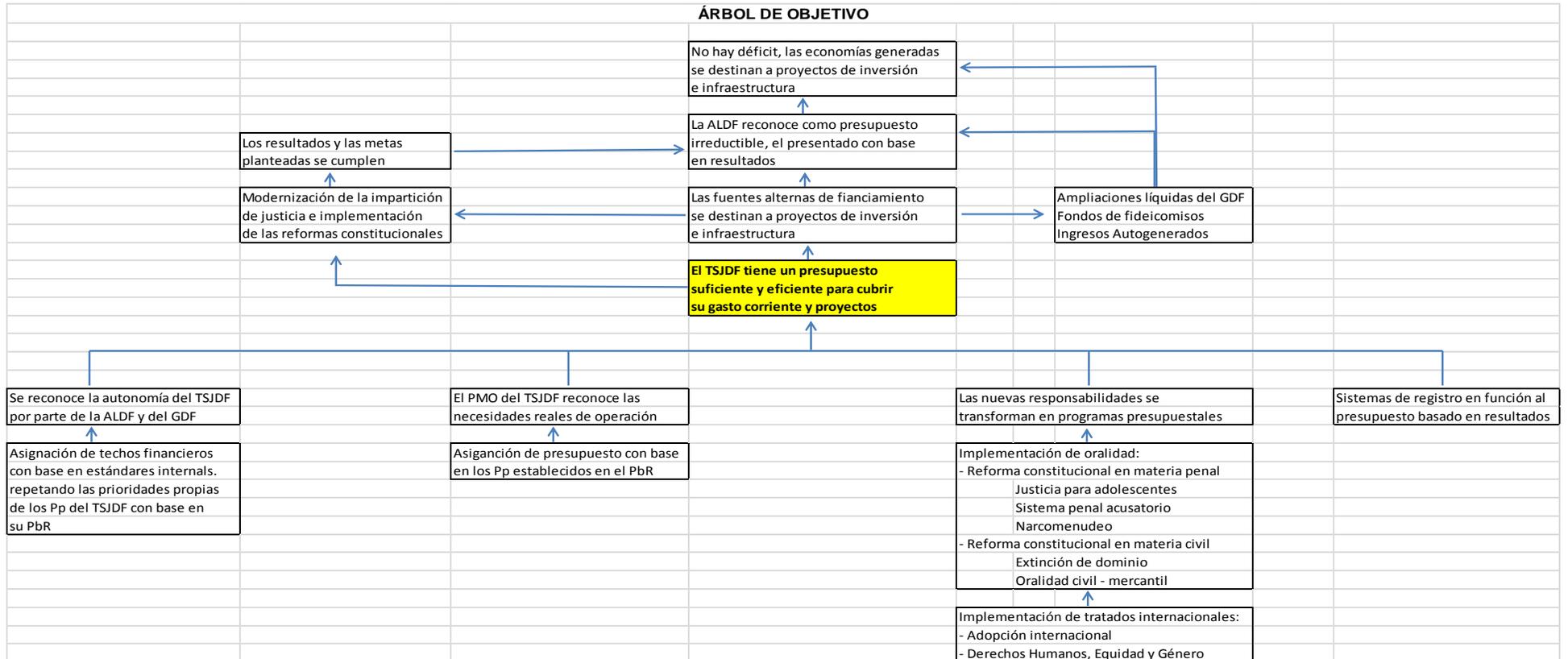
De igual manera, el precario sistema de evaluación del desempeño con que actualmente se cuenta, se compone de indicadores que no reflejan la realidad de la actividad de los impartidores de justicia, ni del aporte que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal hace a la Paz Social de la Ciudad de México.

El modelo presupuestario del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal tiene dos principales deficiencias: primero, se plantean resultados que no son consistentes con la actividad propia de la Institución y de los cuales, sus resultados medibles se refieren a datos meramente estadísticos (número de asuntos recibidos, número de sentencias emitidas, etc.) pero no reflejan en realidad el impacto que tiene en la sociedad la aplicación de dichos recursos públicos; segundo, se pretende rendir cuentas a la ciudadanía mostrando los resultados alcanzadas de las metas planteadas, con un modelo presupuestario basado en el objeto del gasto, el cual sólo proporciona datos acerca de los rubros en los que se destinaron los recursos, y no de los resultados obtenidos como consecuencia del gasto.

Siguiendo la metodología del PbR, se identificaron las principales causas de la insuficiencia de recursos en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la consecuente ineficiencia presupuestaria que sufre, por lo que se desarrollaron los árboles de problemas y de objetivos, en cuanto al presupuesto se refiere:



ÁRBOL DE OBJETIVO



De lo anterior, se puede observar que el camino seguido por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ha sido solicitar el presupuesto mínimo de operación, con base en el objeto del gasto (dado que es el sistema de registro con que cuenta), centrándose en identificar el presupuesto operacional (gasto corriente) y el presupuesto estratégico (gasto de inversión), sin definir de manera clara el uso que se va a dar al recurso público (programas basados en resultados), por lo cual, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha asignado un monto de recursos que resultan ser consistentes con las asignaciones históricas, pero no reflejan la realidad de las necesidades del Tribunal, toda vez que no han sido asignados recursos para hacer frente a los nuevos modelos de justicia derivados de las reformas constitucionales en la materia.

Como consecuencia, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ha ajustado el equilibrio de su presupuesto (técnica también relacionada con la identificación del objeto del gasto), con dos acciones principales:

1. La cancelación de proyectos de inversión, con la intención de ajustar el gasto al techo presupuestal asignado; los cuales, al haber sido cancelados, ya no son reconocidos por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, como parte del presupuesto del Tribunal.
2. El recurrir a fuentes de financiamiento adicionales, como lo han sido ampliaciones líquidas de recursos por parte de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, recursos de fideicomisos públicos relacionados con la administración de justicia, ingresos autogenerados (derechos, productos y aprovechamientos), así como prerrogativas fiscales otorgadas. Lo que ocasiona que estas fuentes de financiamiento no son reconocidas por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, como parte del presupuesto del Tribunal.

De esa manera, se ha acumulado un déficit presupuestal histórico de alrededor de \$800.00 millones de pesos, el cual se deriva de las técnicas inadecuadas tanto de registro como de solicitud de recursos.

Para transitar de un presupuesto por objeto del gasto a un presupuesto basado en resultados, en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se debe modificar la metodología de solicitud de recursos, así como de registro, seguimiento y evaluación de los mismos, modificando en primer lugar las claves programáticas para hacer del programa presupuestal el eje principal de operación del presupuesto, iniciar el proceso de planeación – presupuestación, desde mediados de año para la construcción de los programas del ejercicio siguiente y, consecuentemente, las matrices de indicadores de resultados a través de las cuales se evalúen los resultados planteados.

De esa manera, la solicitud de recursos se estructurará sobre una base sólida que refleje la necesidad real para la operación normal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las reformas constitucionales en materias penal y civil.

En congruencia con la autonomía de que debe gozar el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, tanto el Jefe de Gobierno como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán autorizar los montos solicitados dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente, toda vez que, al estar integrados y estructurados sobre las bases metodológicas del Presupuesto basado en Resultados, mostrarán de forma indudable, las necesidades reales para el cumplimiento de los programas presupuestales de operación y estratégicos que se plantea la Institución, para el ejercicio fiscal que corresponda.

De igual manera, al adecuar los sistemas de registro, para el reconocimiento de los programas presupuestales orientados hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales, se estará dando un avance significativo en la generación de

información útil para la toma de decisiones, ya que se reflejarán, no solamente los rubros de gasto en los que se han aplicado los recursos públicos, sino también el resultado obtenido por la aplicación de dichos recursos, los cuales serán medibles a través de un sistema de evaluación del desempeño robusto, basado en los indicadores de gestión planteados en cada programa presupuestal, y monitoreados periódicamente por los diversos órganos de control.

Todo esto permitirá que se cumplan los objetivos y metas planteados, que se pueda evaluar de manera objetiva el impacto que tiene la implementación de los juicios orales, en cumplimiento a las reformas constitucionales en materias penal y civil, que el gasto corriente del Tribunal Superior de justicia sea sólido y estable, lo que le permitirá destinar otro tipo de recursos a los proyectos de modernización de la infraestructura y a la capacitación y profesionalización de los servidores públicos de la administración de justicia, con la finalidad de brindar a la ciudadanía servicios más eficaces, eficientes y expeditos.

PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DEL PRESUPUESTO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

ASIGNACIÓN DE RECURSOS

En la cumbre de Presidentes de Cortes en Cancún, en el año 2002, se emitió una Declaración en la cual se menciona "...sobre la asignación de un porcentaje constitucional para poder garantizar la independencia y autonomía judicial. Lo cual implica la responsabilidad de los Poderes Judiciales en la rendición de cuentas y el uso racional de los recursos..."⁴⁰

Con base en la experiencia internacional, los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), asignan un promedio del 0.3% del PIB para los sistemas de justicia.

Se debe de promover que el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, no sea materia de discusión en el proceso presupuestario del Distrito Federal, sino que se asigne de manera directa un monto equivalente al 3% directo del total del presupuesto para la Ciudad de México.

Esto significaría que para el ejercicio 2013, se hubieran asignado de forma irreductible \$4,324'287,845.70, en lugar de \$3,946'719,662.00, lo que representa un importe adicional de \$377'568,183.70, con lo que se hubiera podido atender el gasto corriente del Tribunal, sobre todo para poder crear las plazas necesarias de los juzgados que atiendan las nuevas responsabilidades derivadas de las reformas constitucionales en materias penal y civil, a través de la creación de juzgados en modalidad de oralidad; toda vez que dentro del proyecto de presupuesto de egresos 2013, para el Tribunal Superior de justicia del Distrito

⁴⁰ Financiación de la Justicias. Declaración de Cancún. VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. Cancún, México. 27 al 29 de noviembre de 2002.

Federal, se solicitaron \$216'510,000.00⁴¹ para la creación de 25 juzgados en materia de ejecución de sanciones (oralidad penal) o \$212'010,000.00⁴² para la creación de un Tribunal de Justicia para Adolescentes (oralidad penal) o \$173,210,000.00⁴³ para la creación de 25 juzgados especializados en narcomenudeo (atribución nueva, derivada de la reforma al código penal federal y código penal del Distrito Federal).

Con la creación de cualquiera de los proyectos descritos, se hubiera avanzado en la implementación de las reformas constitucionales citadas, requisito que resulta indispensable para poder acceder a los recursos provenientes del crédito del banco mundial, y los recursos de participación en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), para la modernización tecnológica y de infraestructura para los cuales estaban etiquetados.

No obstante, a pesar de que los recursos externos ya se encontraban autorizados, al no tener avances en la implementación de las estructuras que atiendan las nuevas cargas de trabajo en materia de oralidad penal y civil, no ha sido posible ejercer dichos recursos.

Los recursos asignados en el ejercicio 2013 al Tribunal Superior de Justicia, se componen de la siguiente forma:

Partida	Concepto	Importe	Porcentaje
1000	SERVICIOS PERSONALES	3,226,520,942.92	81.77%
2000	MATERIALES Y SUMINISTROS	94,889,224.34	2.40%
3000	SERVICIOS GENERALES	610,639,494.74	15.47%
4000	AYUDAS, SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS	2,170,000.00	0.05%
5000	BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES	-	0.00%
6000	INVERSIÓN PÚBLICA	12,500,000.00	0.31%
GRAN TOTAL TSJDF		3,946,719,662.00	100.00%

FUENTE: Calendario Financiero Aprobado por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal

⁴¹ Proyecto de Presupuesto de Egresos del TSJDF, anexo presupuesto estratégico, p2.

⁴² Ídem

⁴³ Ídem

De donde se puede observar que el gasto principal es en el rubro de servicios personales, que si bien es secundado por los servicios generales, en este segundo capítulo de gasto se registran los impuestos derivados de las relaciones laborales (ISR a cargo de la dependencia e Impuesto sobre Nóminas), se tiene entonces que, aproximadamente un 90% del total del presupuesto es destinado a atender el gasto de la nómina y prestaciones para los servidores públicos; de ahí la necesidad de dar certeza jurídica y estabilidad al gasto corriente, ya que sin el personal de la impartición de justicia, no se podrán cumplir las metas Institucionales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

El mecanismo actual de asignación presupuestaria presenta una debilidad estructural, ya que las asignaciones iniciales son insuficientes, dado que el presupuesto asignado al Tribunal se determina sin una base metodológica, sino que simplemente se aplica al total del presupuesto asignado en el ejercicio inmediato anterior el porcentaje en el que se incrementan los salarios mínimos y de esa manera se obtiene el nuevo techo financiero a asignar.

Si bien, existen carencias metodológicas en la asignación de recursos que hace la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, también es cierto que existen las mismas carencias metodológicas por parte del Tribunal para presentar su Proyecto de Presupuesto de Egresos, ya que el mismo se centra en presentar las necesidades por capítulo de gasto, con una breve descripción narrativa del objetivo al que se pretende llegar, por lo cual, al ser un modelo principalmente basado en el objeto del gasto y preocupado por el registro e identificación del destino del gasto, carece de la justificación que sea lo suficientemente sólida como para lograr una asignación de recursos adecuada.

RECONOCIMIENTO DE AUTONOMÍA

Se debe modificar el texto del artículo 5 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal para que, en concordancia con lo establecido a nivel federal, otorgue la autonomía presupuestal de la que debe gozar el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal para el logro de sus objetivos, teniendo en cuenta que, al ser el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal un órgano de gobierno, reconocido por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no puede sujetarse a las determinaciones emitidas por una instancia del poder ejecutivo, como lo es la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, ya que tal situación, implica la trasgresión del principio de división de poderes del Estado, toda vez que la función de impartición de justicia quedaría subordinada a las decisiones de carácter financiero y presupuestario que determine una dependencia del órgano de gobierno ejecutivo local.

Dentro de la autonomía presupuestaria a reconocer, se debe incluir la permisión para que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal conserve los remanentes presupuestales de cada ejercicio, en virtud de que se trata de economías generadas, después de haber dado cumplimiento a las metas institucionales, y que dichos remanentes se destinen a proyectos de inversión y de modernización de la infraestructura inmobiliaria y de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC's).

Asimismo, a pesar de que la autonomía presupuestaria implica la libre autodeterminación de la aplicación del techo presupuestal para los programas y proyectos que defina el Tribunal, de conformidad con sus necesidades y priorización de objetivos estratégicos, se deberá reconocer la autonomía de gestión, que implica no sólo la asignación de un presupuesto no sujeto a discusión, sino que además, respete la integración por programas que efectúe el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la ministración de recursos conforme a la calendarización del gasto presentada, así como la emisión de la

norma interna para la definición de la orientación del gasto, de la programación de los resultados a obtener y del sistema de evaluación del desempeño a implementar, ya que las normas en estas materias han sido diseñadas para operar en dependencias del poder ejecutivo; no obstante, a pesar de la similitud de actividades que materialmente se realizan, el matiz particular que se tiene por ser un órgano con finalidades distintas, ocasiona que la mayor parte de la norma no se adecue a la actividad real del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO

Adoptando la metodología del presupuesto basado en resultados para la asignación de los recursos a los programas de gasto, de manera que los resultados obtenidos se puedan analizar y medir, se tendría que, por principio de cuentas, identificar las funciones sustantivas y las adjetivas, y dentro de ellas las metas a corto, mediano y largo plazo que se deban de cumplir, para convertirlas en programas presupuestales, de la siguiente forma:

1º ALINEACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN INSTITUCIONAL 2012-2015

Son nueve los objetivos estratégicos planteados en el Plan Institucional 2012-2015; sin embargo, en cada uno de ellos se plantean estrategias e indicadores que no se ajustan a la realidad de la Institución, por lo que éstos deberán ser replanteados, alineados con los objetivos institucionales definidos por las normas.

De esa manera, podemos ver en el Anexo 1, que en los objetivos del Plan se plasma la visión a mediano plazo de la Institución; sin embargo, no existe ningún objetivo relacionado con la consecución de la actividad actual y cotidiana.

En este sentido, el primer objetivo debería ser garantizar el acceso a una justicia pronta, gratuita, eficaz y expedita; objetivo al que contribuyen todos los impartidores de justicia actuales, en todas sus materias: penal, civil y familiar, así como en la transición del modelo tradicional escrito, por el nuevo modelo oral, que simplifica tiempos y procesos.

Como se puede observar en el anexo 1, los objetivos estratégicos, estrategias, indicadores, metas y programas, se encuentran metodológicamente integrados, de manera que su identificación se facilita; no obstante dichos programas se encuentran desvinculados de las claves presupuestarias y de las asignaciones financieras, por lo que el cumplimiento planteado en los alcances de las metas no ha sido monitoreado, ni a nivel de eficiencia financiera, ni a nivel de acciones concretas efectuadas, aunado al hecho de que no existe en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal un sistema de evaluación del desempeño que se encuentre vinculado con los programas del Plan Institucional.

De la misma forma, los programas registrados a nivel presupuestal no tienen relación alguna con los objetivos estratégicos y carecen igualmente de un sistema de evaluación del desempeño que monitoree su cumplimiento.

2º ETAPA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

Una vez identificados los programas derivados del Plan Institucional del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se deberán agrupar metodológicamente, con base en las claves presupuestarias correspondientes, con la identificación plena de cada uno de los elementos que la componen, para tener elementos uniformes que permitan su registro y monitoreo.

A pesar de que el Plan Institucional 2012-2015, establece la necesidad de implementar la metodología del presupuesto basado en resultados, en la práctica, sólo se llega a la etapa de la identificación del objeto del gasto, ya que la

asignación presupuestal no está relacionada a programas presupuestarios, ni contienen resultados establecidos que puedan ser cuantificables y medibles, de modo que el presupuesto sólo se registró a nivel de subresultados (como se mencionó anteriormente), de la siguiente manera:

Resultado	Sub-resultado	Descripción	Importe	Porcentaje
2		LA IMPARTICION DE JUSTICIA ES EFICAZ Y EXPEDITA		
	1	LA JUSTICIA CIVIL Y PENAL SE AGILIZA Y AUMENTA SU EFICACIA	3,029,202,648.00	76.76%
	2	SE FORTALECE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA A TRAVÉS DE ÓRGANOS DE APOYO JUDICIAL Y ADMINISTRATIVOS	839,517,014.00	21.27%
	3	EL SISTEMA DE JUSTICIA SE PROFESIONALIZA Y MEJORA SU DESEMPEÑO	78,000,000.00	1.97%
		GRAN TOTAL TSJDF	3,946,719,662.00	100.00%

FUENTE: Calendario Financiero Aprobado por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal

Por lo que, teniendo en cuenta la estructura de la clave presupuestal tenemos que se llega a la identificación de los elementos primarios únicamente:

CLAVE PRESUPUESTARIA 2013	CENTRO GESTOR				ÁREA FUNCIONAL				FONDO	POSICIÓN PRESUPUESTAL				PROYECTO DE INVERSIÓN							
	Estructura por Resultados (ER)				Estructura Administrativa				ER	Estructura Económica				Proyecto de Inversión							
	Eje	Vertiente de Gasto	Resultado	Sub resultado	Año	Sector	Subsector	Unidad Responsable	Finalidad	Función	Subfunción	Actividad Institucional	Modalidad y Número Consecutivo	Tipo de Recurso	Fuente de Financiamiento	Partida	Origen del Recurso	Tipo de Gasto	Digito Identificador	Destino de Gasto	Número de Proyectos para los capítulos 5000 y 6000
Abreviatura	EJE	VG	R	SR	A	S	SB	UR	FI	F	SF	AI	PP	TR	FF	PTDA	OR	TG	DI	DG	PY
Digitos	1	2	2	2	1	2	2	2	1	1	1	3	4	1	2	4	1	1	1	2	9
	ESTRUCTURA CORTA																				
	ESTRUCTURA AMPLIADA																				

Por lo que, además de la identificación de los objetivos institucionales, se deben definir los programas presupuestales que le den cumplimiento a esos objetivos institucionales, ordenándolos dentro de la clasificación correspondiente, para

⁴⁴ Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, Manual de Programación Presupuestación para la formulación del anteproyecto de presupuesto de egresos 2013, México, 2012

estructurar la clave presupuestaria de cada programa, narrar los hechos justificatorios del mismo, su impacto social, la población objetivo y la evaluación relacionada con el ejercicio de los recursos públicos y los logros obtenidos como consecuencia, no sólo la identificación de los rubros de gasto, de forma que se promueva un esfuerzo continuo por mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios que se prestan a la población.

Así, el proceso de programación – presupuestación no sólo incluirá a los actores que determinan necesidades de recursos en cada rubro de gasto (servicios personales, adquisiciones, servicios generales, etc.), sino que además integrará a este proceso a los servidores públicos directamente relacionados con la prestación de los servicios que le dan vida y razón de ser al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con la intención de que los programas presupuestales que se diseñen, se encuentren basados en la realidad institucional y en la visión directa de los impartidores de justicia que son quienes miden el pulso con la ciudadanía para identificar los resultados que ésta espera de los servicios que se prestan.

3º INTEGRACIÓN DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

Una vez que los programas presupuestales han sido estructurados, justificados y sistematizados conforme a las claves presupuestarias designadas para tal efecto, cada programa presupuestal deberá acompañarse de la matriz de indicadores por resultados (MIR) y del sistema de evaluación del desempeño (SED) para complementar las herramientas que permitan el registro, seguimiento, monitoreo y evaluación de los resultados obtenidos como consecuencia del ejercicio del gasto.

La Matriz de Indicadores de Resultados es un instrumento de planeación, resultado de aplicar la Metodología del Marco Lógico, que permite entender y mejorar la lógica interna y el diseño de los programas presupuestarios. Comprende la identificación de los objetivos de un programa (resumen narrativo),

sus relaciones causales, los indicadores, medios de verificación y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o fracaso del mismo.

La definición de la estructura analítica del programa presupuestario asegura la coherencia interna del programa, así como la definición de los indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados generados de los servicios que presta el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Se analiza el problema o necesidad planteada (optimizar los tiempos de proceso, simplificar el acceso a la justicia, brindar garantías a grupos vulnerables, etc.), identificando sus causas y efectos, así como los medios para su solución, y la secuencia lógica de las acciones a implementar para llegar a la solución.

En el caso del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los programas que se estructuren, obedecerán a necesidades de carácter interno, ya que el presupuesto que se asigna al Tribunal, se hace a nivel de subresultado, por lo que resulta ser facultad del Pleno, definir el resto de la clave presupuestaria, de conformidad con las definiciones hechas la presentación del anteproyecto de presupuesto.

De forma que, por cada clave presupuestaria (programa presupuestal), se debe tener una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), que sean claros y concretos, que midan y evalúen el ejercicio del gasto de manera real y objetiva. En el Anexo 2, se puede observar de una forma esquemática el diagrama para la construcción de programas presupuestales y su MIR.

Cada clave presupuestaria (programa presupuestal), debe presentarse para su integración al presupuesto de egresos del Distrito Federal, acompañado de la integración por partidas y capítulos de gasto, para efectos de clasificación económica, la narrativa de los objetivos del programa y la MIR del programa.

4º EJERCICIO Y CONTROL DEL GASTO

El ejercicio del gasto deberá registrarse de conformidad con los programas y claves programáticas establecidas, aunado lo anterior al informe periódico de avances en el logro de los resultados planteados; así mismo, deberá considerar las disposiciones de armonización programática en el Distrito Federal.

De igual manera, el registro contable de la información financiera y de los indicadores del desempeño contenidos en la MIR, deberá considerar los criterios de armonización contable emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), en cuanto a los catálogos de cuentas y los momentos financieros de los ingresos y del gasto.

Para lo cual, el sistema informático de registro contable y presupuestal deberá encontrarse armonizado con los sistemas informáticos de registro del sector central del Gobierno del Distrito Federal, sólo con carácter informativo, de integración y para la unificación de la información de cuenta pública.

5º EVALUACIÓN

Se debe diseñar un sistema de evaluación del desempeño (SED) que se adecue a las características de los programas presupuestarios del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de conformidad con su naturaleza jurisdiccional, ya que las herramientas del PbR, MIR y SED, ha sido diseñadas para su implementación en el poder ejecutivo, en donde se tiene una gran diversidad de programas con un impacto social directo (desarrollo social, infraestructura urbana, etc.); sin embargo, el Tribunal tiene una sola finalidad: impartición de justicia, con diversos matices por la composición de las materias por medio de las cuales atiende los conflictos del tejido social (penal, civil, familiar).

El SED debe estar orientado, en primer lugar, a evaluar el cumplimiento de los objetivos planteados en las MIR de cada programa presupuestario, por lo que su análisis debe ser tanto cualitativo (garantía de acceso a la justicia, transversalidad de derechos humanos, etc.) como cuantitativo (número de asuntos resueltos, índice de litigiosidad, etc.).

Con el apoyo de la información del desempeño, se mejorará el diseño y gestión de los programas y se incentivará a los servidores públicos a lograr los objetivos y los resultados establecidos con una mayor calidad del gasto público.

La entrada en operación del SED en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal permitirá medir objetivamente los avances en la implementación de las reformas constitucionales en materias penal y civil, así como el grado de transición entre el proceso de juicio tradicional (escrito) al modelo de proceso oral, en todas las materias.

Los programas presupuestales emanados de la metodología PbR deben estar concentrados en el fortalecimiento y estabilización del gasto corriente del TSJDF y los recursos autogenerados del TSJDF, se deberán destinar a programas de inversión y modernización de la infraestructura de la impartición de justicia y áreas de apoyo.

Con resultados medibles y objetivos, se podrá definir la completa transformación del sistema de impartición de justicia del Distrito Federal, y como consecuencia de una mejor administración de los recursos, un menor costo de la justicia para la población de la Ciudad de México.

TOMA DE DECISIONES

Con base en los resultados obtenidos, el PbR proporcionará la información necesaria para la adecuada toma de decisiones en aras de la mejora institucional.

Con base en dicha información, los actores de la administración de recursos deberán definir las estrategias a implementar para los años subsecuentes, a fin de garantizar que los programas planteados tengan continuidad, que los objetivos institucionales siempre se mantengan a la vanguardia de la impartición de justicia y que los recursos públicos generen el mejor valor agregado para la sociedad. Es por ello que la información debe ser útil, veraz y oportuna, y el modelo que adopta la mejor opción para la toma de decisiones con base en la información que arroje el PbR/SED, es el de nueva gerencia pública.

Uno de los factores a tener en cuenta dentro del contexto de toma de decisiones en base a la teoría de la nueva gerencia pública, es la demanda de los ciudadanos cada vez más y mejor informados. Esto lleva a cerrar el círculo de la información con la rendición de cuentas.

Una rendición de cuentas transparente y virtuosa, generará ciudadanos más y mejor informados del quehacer de los servidores públicos y, en el caso del Tribunal Superior de Justicia, propiciará que se fortalezca la visión institucional haciendo notorio ante la sociedad el papel que juega el Tribunal en la contribución a la paz social, a través de la resolución del conflicto judicial entre particulares, de forma cada vez más ágil, moderna y económica.

Pero también es cierto que la mayor parte de la tarea y responsabilidad es de los administradores de recursos, quienes deben poseer una visión amplia de las metas y objetivos institucionales que les permita tomar las decisiones adecuadas para encaminar las acciones de todos los servidores públicos del Tribunal Superior de justicia del Distrito Federal, hacia el logro de esos objetivos a largo plazo, y no permitir que dichas metas y objetivos institucionales resulten truncados por factores políticos o de otra índole.

Es posible distinguir un cierto número de rasgos clave de la gerencia pública en los países miembros de la OCDE. El documento "*Governance in Transition*"

(OCDE, 1995:28) identifica los siguientes temas comunes, formulados para lograr administraciones orientadas a resultados⁴⁵:

- devolver autoridad, otorgar flexibilidad;
- asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad;
- desarrollar la competencia y la elección;
- proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos;
- mejorar la gerencia de los recursos humanos;
- explotar la tecnología de la información;
- mejorar la calidad de la regulación;
- fortalecer las funciones de gobierno en el centro.

La responsabilidad está estrechamente relacionada con la nueva gerencia pública. El punto de vista puramente instrumental de la responsabilidad por parte de la nueva gerencia pública -que se centra en los resultados- promoverá mecanismos de responsabilidad que presten una cuidadosa atención a los objetivos de la acción pública. Los mecanismos de responsabilidad correspondientes serán compatibles con las ideas básicas de la gerencia del desempeño, que incluye la tarea de establecer expectativas del desempeño, el registro de la información confiable acerca de lo que fue logrado, la necesidad de evaluar si las expectativas previas han sido satisfechas, y la necesidad de ofrecer retroalimentación sobre el desempeño alcanzado y mantener la responsabilidad a través de incentivos positivos o de sanciones negativas.⁴⁶

⁴⁵ Ormond, Derry; Löffler, Elke; Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13 (Feb. 1999). Caracas.

⁴⁶ Martin, John (1997), "Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market", *Paper presented at the Meeting of the Performance Management Network*, Paris, 24-25 November 1997.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Conclusión 1

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, como órgano de gobierno local, encargado de la función del Estado de impartición de justicia, debe gozar de plena autonomía presupuestal, de gestión y patrimonial, con la finalidad de garantizar a la ciudadanía el acceso a una justicia gratuita, pronta y expedita.

Propuesta 1

Modificar el artículo 5 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente en el Distrito Federal para eliminar la rectoría de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal sobre los montos, calendarios y programas presupuestales que deba operar el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y, de esa manera, otorgar realmente autonomía presupuestal a éste.

Conclusión 2

En los últimos cinco años la carencia de recursos para el desarrollo de sus actividades mínimas indispensables ha llevado al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal a adecuar su gasto en dos vertientes: primero, recortar proyectos de obra, inversión y modernización de la infraestructura tecnológica y, segundo, a recurrir a fuentes de financiamiento externas, que no son reconocidas por las autoridades como parte del techo presupuestal irreductible a asignar.

Propuesta 2

Tanto el Gobierno del Distrito Federal, como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deben reconocer esa autonomía y modificar las normas actuales para que se establezca, de conformidad con los estudios que se han hecho a nivel internacional, una asignación anual equivalente a un 3% del presupuesto total para el Distrito Federal, sin limitar su entrega o ejercicio a las disposiciones de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, ya que esto significaría violentar el principio de división de poderes, ya que se estaría ejerciendo control sobre las

acciones del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por medio de presiones económicas para el desarrollo de sus atribuciones.

Propuesta 2a

El papel de la Asamblea Legislativa, en términos de asignación de recursos, debe consistir únicamente en aprobar el Proyecto de presupuesto de egresos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y su integración en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Propuesta 2b

El papel de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, debe consistir en la asignación de los recursos aprobados por la Asamblea Legislativa, con base en los calendarios financieros que al efecto emita el Tribunal Superior de justicia del distrito Federal, en concordancia con el reconocimiento de su autonomía. De esa forma, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, registrará las claves de sus programas presupuestarios sin sujetarse a las directrices de dicha Secretaría, pero observando lo dispuesto en materia de armonización contable.

Conclusión 3

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, debe avanzar en la modernización de sus sistemas administrativos, para lograr una adecuada distribución del ingreso, no solamente en los medios informáticos de registro, sino también en las metodologías utilizadas para la integración, solicitud, ejercicio, evaluación y rendición de cuentas de los recursos que aplica para el logro de sus objetivos institucionales.

Propuesta 3

La metodología más adecuada para el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, es la del presupuesto basado en resultados, ya que, además de ser una obligación legal, permite identificar los programas que deben ser prioritarios para

la institución, así como la forma de monitorearlos y evaluar los resultados obtenidos, integrando de esa manera la información de valor que sirva para la adecuada toma de decisiones. En el anexo 2 se muestra el proceso sugerido para la implementación del PbR en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Conclusión 4

El principal rubro del gasto en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, es el de servicios personales, ya que la materia prima con la que trabaja son precisamente los impartidores de justicia, por lo que la modernización del sistema de impartición de justicia debe comenzar por la capacitación y la profesionalización de los servidores públicos en materia de juicios orales, para lograr que la implementación de las reformas constitucionales en materias penal y civil sean una realidad en el corto plazo.

Propuesta 4

Los principales programas presupuestarios emanados de la metodología PbR, deberán estar orientados hacia la profesionalización de los recursos humanos, con la finalidad de que se brinde a los justiciables de la Ciudad de México, la certidumbre de que los procesos de justicia oral en sus distintas materias, serán llevados a cabo de una manera profesional, gratuita y expedita.

Propuesta 4a

La capacitación de los servidores públicos de todos los niveles y áreas del Tribunal superior de Justicia del Distrito Federal, debe de comprender la metodología del presupuesto basado en resultados, ya que es necesario que todo el personal comprenda y se convenza de las bondades de esta metodología, para que en su actividad cotidiana busquen siempre la mejora continua, que conlleve al logro de los objetivos y metas institucionales planteadas.

Conclusión 5

Los programas derivados del Plan Institucional 2012-2015, deben ser revisados y, en su caso, modificados, ya que actualmente se encuentran desvinculados del proceso de programación-presupuestación y, como consecuencia, no tienen asignación de recursos para lograr su cumplimiento, o bien, la asignación de recursos está estructurada bajo un esquema que sólo identifica el destino del gasto (objeto del gasto) y por lo tanto su correlación no es posible.

Propuesta 5

Modificar y reorientar el Plan Institucional 2012-2015, para que, de la misma forma que ocurre en el Ejecutivo Federal con el Plan de Desarrollo Nacional, sea el documento rector de los procesos de planeación, programación y presupuestación, con una metodología basada en resultados que permita tener programas presupuestarios, claros, concretos y concisos, a través de los cuales realice su actividad.

Conclusión 6

No existe un Sistema de Evaluación del Desempeño en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y las auditorías del desempeño que han realizado los órganos fiscalizadores se encuentran indebidamente orientadas, ya que pretender evaluar el desempeño individual del personal, en base a su función jurisdiccional.

Propuesta 6

El Sistema de Evaluación del Desempeño, debe ser diseñado de tal forma que pueda medir los resultados de la acción jurisdiccional de los impartidores de justicia a nivel de programa presupuestario, sin interferir con las atribuciones de vigilancia y disciplina judicial que tiene el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal sobre los servidores públicos de la administración de justicia.

BIBLIOGRAFIA

- Assael, Héctor, Ensayos sobre política fiscal. Fondo de cultura económica, México, 1975
- Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1982
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Análisis de las Finanzas Públicas, Instituto Tecnológico Autónomo de México, diciembre de 2003.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2008, México.
- Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, Financiación de la Justicia, Declaración de Cancún, Cancún, México, 2002.
- Derecho Financiero Mexicano, Sergio F. de la Garza, 7ma ed., Ed. Porrúa, México 1976.
- Diez, Manuel María, Manual de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, Plus Ultra, 1985.
- Fitz, Meumark, Principios de la imposición, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, D.F., 1999.
- Guerrero Amparán Juan Pablo, Yailén Valdés, Manual sobre la clasificación de los ingresos, México, CIDE, 2003
- Guerrero Amparán Juan Pablo, Yailén Valdés, Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto en México, CIDE, 2003
- Guerrero Amparán Juan Pablo, Yailén Valdés, Manual sobre la clasificación económica del presupuesto en México, CIDE, 2003
- Guerrero Amparán Juan Pablo, Yailén Valdés, Manual sobre la clasificación funcional del presupuesto en México, CIDE, 2003
- Heller, Hermann, Teoría del Estado. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Instituto Nacional de Administración Pública, La organización de la administración pública en México, Noriega Editores, México, D.F., 1999
- Jellinek, Georg, Teoría General del Estado, Buenos Aires, Argentina, Albatros, 1954.
- Kelsen, Hans, Compendio de Teoría General del Estado. México, D. F., Editorial Nacional, 1980.
- Leff, Enrique, et al, Ética, vida y sustentabilidad, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México D.F., 2002
- López Ponce, José, Blog, Inteligencia colectiva para reducir el déficit público, Rizomática, 2010
- López Portillo, José, Génesis y Teoría General del Estado Moderno. México, D. F., Textos Universitarios, 1976.
- Marcel, M. (2009). "Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública?", publicado en "Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria por Resultados", BID; y Last, D. y Robinson, M. (2009). "A Basic Model of Performance-Based Budgeting". Technical Notes and Manual. IMF.

Martin, John (1997), "*Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market*", Paper presented at the Meeting of the Performance Management Network, Paris, 24-25 November 1997.

Martínez de Navarrete, Ifigenia, Política Fiscal de México, UNAM, México 1964

Molitor, André, Public Administration, UNESCO, 1962.

Morey, Juan Andrés, Análisis introductorio sobre la administración pública, morey-abogados.com, 2004

Ormond, Derry; Löffler, Elke; Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13 (Feb. 1999). Caracas.

Pérez-Jácome Friscione, Dionisio, Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México, SHCP. México 2012

Poder Judicial de la Federación, Dirección de Estadística Judicial y Planeación, Comparativo de los Poderes Judiciales de México y Europa, 2006

Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, México, D.F. Porrúa, 1979. pág. 525

Quisbert, E., "La Jurisdicción", La Paz, Bolivia, AJ, 2009

Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, Manual de Programación Presupuestación para la formulación del anteproyecto de presupuesto de egresos 2013, México, D.F., 2012

Stiglitz, Joseph E., Norton, W.W., *Economics of the Public Sector, New York. Re-printed 2000*

Subsecretaría de Egresos, SHCP, Algunos aspectos del gasto público en México, Octubre 1998.

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Anuario Estadístico 2010

Tribunal Superior de justicia del Distrito Federal, Plan Institucional 2012-2015, México, D.F., 2012

Tribunal Superior de justicia del Distrito Federal, Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2013, México, D.F., 2012

- [http://www.cubc.mx/biblioteca/libros/TOMOIII\[2\].pdf](http://www.cubc.mx/biblioteca/libros/TOMOIII[2].pdf)
- <http://www.eumed.net>
- <http://www.finanzas.df.gob.mx/PbR/presupuesto.html>
- http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/ledf/hurtado_c_m/capitulo2.pdf
- <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/4831/Capitulo1.pdf>

ANEXOS

ANEXO 1 RESUMEN DE OBJETIVOS DEL PLAN INSTITUCIONAL 2012-2015 DEL TSJDF

OBJETIVOS ESTRATEGICOS	ESTRATEGIAS	INDICADOR	META	PROGRAMAS (INTERVENCION)
1. Impulsar el Sistema de Gestión Judicial y Evaluación del Desempeño	Construcción de los sistemas de gestión judicial civil y familiar y consolidación del mismo en la materia penal	Avances de construcción de procesos reorientados	40%-2012; 70%-2013; -90%-2014	Programa Construcción de los flujos de los procesos judiciales por materia
	Construcción del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)	Efectividad del Procedimiento Judicial	50%-2012; 60%-2013; 70%-2014; 80%-2015	Programa de Implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño
	Alinear los sistemas de indicadores de desempeño y de gestión por resultados con los indicadores de acceso a un juicio justo	Grado de avance del proceso de homogenización de sistemas	30%-2012; 100%-2013	Programa de Alineación de Indicadores
2. Fortalecer la transversalización de la perspectiva de derechos humanos y género, así como la accesibilidad en el Poder Judicial	Mejorar la información, orientación y respuesta a los ciudadanos	Porcentaje de consignaciones atendidas de asuntos relacionados con personas indígenas	100%-2012	Sistematización de alertas electrónicas para derechos humanos
		Porcentaje de consignaciones atendidas de asuntos relacionados con delitos sexuales		
		Porcentaje de consignaciones atendidas de asuntos relacionados con delitos contra mujeres		
	Transverzar la perspectiva de derechos humanos y género de las áreas judiciales y administrativas	Porcentaje de servidores públicos capacitados en derechos humanos y género	Permanente	Programa de Transverzalización
		Porcentaje de avance por programa		
	Atender el número de quejas que en materia de derechos humanos se interponen en el Tribunal	Porcentaje de quejas atendidas en materia de derechos humanos	100%-2012, 100%-2013; 100%-2014; 100% 2015	Sistema de atención a quejas
	Procurar la accesibilidad al TSJDF	Porcentaje de personas usuarias que consideran: 1) Que las instalaciones son adecuadas para personas con discapacidad; 2) Que manifiestan entender el lenguaje utilizado por las y los jueces, secretarios de acuerdo y abogados	100%-2012, 100%-2013; 100%-2014; 100% 2015	Programa de Adecuación de las instalaciones existentes y construcción de nuevos edificios accesibles
	Procurar la capacitación y sensibilización del personal del Tribunal en derechos humanos y género	Número de cursos y eventos impartidos en derechos humanos y género al personal del TSJDF	30% anual permanente	Programa de Capacitación en Derechos Humanos
		Tasa de participación del personal del TSJDF en eventos y cursos de derechos humanos y género	5%-2012, 10%-2013; 20%-2014; 50% 2015	
	Fortalecer la equidad de género en los juzgadores y consejeros del TSJDF y CJDF	Número de magistrados y magistradas por materia	Permanente	Procurar la equidad de género en las nuevas asignaciones de impartidores de justicia y consejeros de la judicatura del DF.
Número de juezas y jueces por materia				
	Número de consejeros y consejeras en el CJDF			
Fortalecer la equidad de género en los puestos directivos	Número de directores y directoras	Permanente	Procurar la equidad de género en las designaciones de puestos directivos	
Accesibilidad al TSJDF por nivel de ingreso familiar mensual de las y los usuarios	Índice de satisfacción en accesibilidad al TSJDF	Permanente	Encuesta de satisfacción de los usuarios	
Procurar la satisfacción de los usuarios	Índice de satisfacción de los usuarios a los servicios que presta el Tribunal	70%-2015	Encuesta de satisfacción de los usuarios en 2015	
3. Consolidar los avances del Sistema de carrera Judicial	Consolidar los proyectos del Instituto de Estudios Judiciales	Porcentaje de avance de modernización	100%-2015	Programa de Modernización del Instituto de Estudios Judiciales
		Índice de satisfacción de los alumnos		

FUENTE: Plan Institucional 2012-2015, TSJDF

OBJETIVOS ESTRATEGICOS	ESTRATEGIAS	INDICADOR	META	PROGRAMAS (INTERVENCION)
4. Impulsar la administración efectiva y rendición de cuentas	Creación de la Tesorería del poder Judicial del D.F. y del programa de Inversión	Porcentaje de avance en la creación de la tesorería del Poder Judicial	25% anual	Programa de Ejecución de la Tesorería del Poder Judicial
		Porcentaje de avance del programa de Inversión	100% anual	Programa de Inversión
	Rendición efectiva de cuentas	No. de informes programáticos-presupuestales y cuenta pública presentados y publicados en el sitio oficial de Internet del Tribunal	100% en forma permanente	Programa de rendición efectiva de cuentas
		Porcentaje de avance del Programa de Mejoramiento	100% en forma permanente	Programa de Mejoramiento de los Mecanismos de Control
		Porcentaje de avance del programa de Concientización	100% en forma permanente	Programa de Concientización a los trabajadores de la importancia de la transparencia y rendición de cuentas
	Programa de Obras y Servicios	Porcentaje de avance del programa de Obras y Servicios	100% (5 obras terminadas) al 2015	Programa de Obras y Servicios
	Modernización del área de Recursos Humanos	Número total de personas calificadas para obtener una plaza	20%-2012; 50%-2013; 75%-2014; 90%2015	Programa de Talento Humano
		Número de servidores públicos que ingresaron al TSJDF en un periodo determinado, que cuentan con dictamen favorable de la DERH, donde conste que cumple con los requisitos y condiciones para ocupar el puesto		Programa de desarrollo de Destrezas Técnicas y Motivación Laboral
	Creación de área de desarrollo y capacitación de habilidades	Porcentaje de avance en la creación del área específica en desarrollo y capacitación de habilidades de los trabajadores	20%-2012; 50%-2013; 75%-2014; 90%2015	Programa de Creación del Área de desarrollo y Capacitación de Habilidades
	Programa de Seguridad	Número de eventos atendidos por tipo, por la Dirección de Seguridad en un periodo determinado	Resultado 100% anual	Programa de Seguridad
	Programa de Protección Civil	Número de servidores públicos que han participado en eventos de protección civil, como simulacros y cursos o talleres impartidos	100% de lo programado	Programa de Protección Civil
		Total de trípticos informativos repartidos durante el año	18000 anuales	
Total de eventos atendidos por tipo por la Dirección de protección Civil en un periodo determinado		100% anuales		
5. Fortalecer la disciplina, ética y transparencia de los servidores judiciales	Fortalecer la disciplina judicial	Porcentaje de avance del programa de disciplina judicial	100% anual	Programa de Disciplina judicial
	Fortalecer la transferencia y ética judicial del TSJDF	Total de solicitudes de información, atendidas en 10 días, plazo d	100% anual	Atención oportuna
		Nivel de actualización de la sección de transparencia del portal del Poder Judicial del Distrito Federal, conforme a los criterios y metodología de evaluación de la Ley de transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	100% anual	Actualización de la sección de transparencia
		Porcentaje de personal capacitado en materia de transparencia	100% anual	Programa de capacitación en transparencia
		índice de respuesta a los requerimientos de transparencia por cada una de las áreas del TSJDF y del CJDF	100% anual	Respuestas oportunas de las áreas para atender los requerimientos de transparencia
	Fortalecer la responsabilidad administrativa o penal del personal del tsjdf	Número de sanciones disciplinarias contra jueces o juezas del TSDF desagregadas por materia	100% anual	Programa de vigilancia
	Número de servidores y servidores públicos con funciones jurisdiccionales que fueron consignados, removidos o sentenciados	Permanente		

FUENTE: Plan Institucional 2012-2015, TSJDF

OBJETIVOS ESTRATEGICOS	ESTRATEGIAS	INDICADOR	META	PROGRAMAS (INTERVENCION)
6. Impulsar las reformas judiciales	Reformas para consolidar la autonomía financiera del tribunal	Porcentaje de avance en la aprobación de la reforma	100%-2015	Gozar de la autonomía financiera
	Reformar la constitución para que el TSJDF cuente con la facultad de iniciar leyes	Porcentaje de avance en la aprobación de la reforma	100%-2015	Gozar de iniciativa de ley
	Establecer un marco normativo reorganizacional e infraestructura acorde con las reformas del sistema de justicia orral en las materias penal, civil y familiar	Porcentaje de avance en la aprobación de la reforma	100%-2015	Gozar del marco normativo para la implementación de la justicia oral
	Reformas en materia de restitución de menores y marco regulatorio al proceso de adopción	Porcentaje de avance en la aprobación de la reforma	100%-2015	Gozar del marco normativo para regular el proceso de adopción
	Cumplimiento de los principios procesales	Índice de cumplimiento de los principios del proceso judicial	100%-2015	Levantamiento de la segunda encuesta de satisfacción de usuarios en el año 2015
	Implementación de la reforma constitucional penal	Porcentaje de avance de la implementación del nuevo modelo de gestión judicial en materia penal	100%-2015	Atención a las instancias de coordinación de la reforma penal en el DF. Plan Estratégico para la implementación de la Reforma Constitucional Penal en el TSJDF
7. Modernizar la gestión de los órganos de dirección del Poder Judicial	Modernización del Sistema del Consejo de la Judicatura del D.F.	Porcentaje de avance de los programas	100%-2012	Programa de generación automática de actas
			100%-2014	Programa de seguimiento a los acuerdos del Pleno
			100%-2014	Desarrollo de los subsistemas de la Comisión de Disciplina Judicial y comisión de Presupuestos
	Continuar el perfeccionamiento de la generación de información a través de nuevos procesos administrativos y gestión judicial	Avance en la consolidación y homologación del Sistema Integral de Información del tribunal y del Consejo	100%-2015	Continuar con la construcción del sistema integral de información en la materia civil y familiar. Construcción del almacén de datos. Consulta interactiva en línea de información estadística
	Programa de mejores prácticas	Porcentaje de avance en la implementación del programa de mejores prácticas	100%-2013	Programa de mejores Prácticas Judiciales a nivel nacional
	Modernización del Programa Editorial	Porcentaje de avance del programa	100% anual	Programa Editorial
	Modernización del área jurídica	Porcentaje de avance del programa	100%-2015	Programa del área Jurídica
	Consolidar el Instituto de Ciencias Forenses	Porcentaje de avance en las nuevas funciones del SEMEFO como Instituto	50%-2014; 90%-2015	Impulsar al SEMEFO como Instituto de Ciencias Forenses
	Fortalecer las Convivencias Familiares	Porcentaje de avance del programa	100%	Programa de Convivencias Familiares
	Digitalización de documentos	porcentaje de documentos microfilmados	80%-2015	Programa de Digitalización
Puesta en marcha del Sistema de oficialía de Partes Común	Porcentaje de avance en la implementación del Sistema	100%	Implementación del Sistema de oficialía de Partes Común	

FUENTE: Plan Institucional 2012-2015, TSJDF

OBJETIVOS ESTRATEGICOS	ESTRATEGIAS	INDICADOR	META	PROGRAMAS (INTERVENCION)	
8. Impulsar los medios alternativos de solución de controversias	Incorporación de medios e instrumentos electrónicos, en la resolución de disputas	porcentaje de avance de la incorporación de medios e instrumentos electrónicos	50%-2013; 95%-2014	Sistematización de los procesos del Centro de Justicia Alternativa	
	Consolidar la mediación privada	Número de mediadores privados capacitados	100% anual	Fomento a la cultura de la mediación privada entre la población	
		Porcentaje de la difusión y fomento de la figura de la mediación privada			
		Índice de satisfacción del usuario			
	Continuar avanzando en la adopción de la mediación comunitaria y escolar	Número de mediaciones comunicatorias realizadas en el CJA en un periodo determinado	100% anual	Fomento a la cultura de la mediación comunitaria y escolar entre la población	
		Número de mediaciones escolares realizadas en el CJA en un periodo determinado			
		Número de mediadores comunicatorios y escolares capacitados por el CJA			
	Desconcentración territorial: instalación de módulos de mediación en el Reclusorio Sur y en instalaciones de obrero Mundial	Apertura y operación de módulos de mediación privada	Número total de módulos de atención	100%-2015	Creación de módulos de atención en áreas estratégicas
Consolidar la figura de mediadores del CJA	Índice de asuntos que entran a mediación respecto a las orientaciones realizadas	Permanente	Fomento a la cultura de la mediación entre la población		
Redefinición de indicadores de evaluación	Porcentaje de avance del nuevo catálogo de indicadores del CJA	100%-2012	Nuevo Catálogo de Indicadores		
Aumentar las salidas alternativas de conflictos	Porcentaje que representa las salidas alternativas de conflictos respecto del total de los asuntos que ingresan al TSJDF	20%-2015	Fomento a las salidas alternativas de solución de conflictos.		
9. Impulsar tecnologías de la información y comunicación (TIC) en la administración de justicia	Modernizar y fortalecer el portal del TSJDF y los servicios de información	Avance en el Programa de Modernización del Tribunal	Permanente	Programa de Modernización de procesos y tecnologías de Información	
	Apoyar los programas y acciones de capacitación a distancia	Avance en la implementación de la capacitación a distancia	100%-2015	Programa de Modernización de procesos y tecnologías de Información	
	Automatizar los procesos de gestión judicial en las materias civil, familiar, penal y justicia para adolescentes	Avance en la automatización en los procesos de la gestión judicial	100%-2015	Programa de Modernización de procesos y tecnologías de Información	
	Automatizar la gestión del centro de Justicia Alternativa	Avance en el Programa de Modernización del Tribunal	100%-2015	Programa de Modernización de procesos y tecnologías de Información	
	Ejecución de los programas para administrar los recursos (GRP y Met)	Índice de satisfacción de los servicios		100%-2013	Manejo eficiente del presupuesto
					Obtención de información de los recursos institucionales
	Implementar la videograbación de las audiencias orales	Porcentaje de sistemas de videograbación instalados	100%-2015	Dotar de la infraestructura tecnológica a las salas de audiencia	
	Dotar de infraestructura y recursos tecnológicos a los órganos de dirección	Número de edificios que han implementado la norma LEED	100%-2015	Minimizar el impacto ambiental, maximizar el confort de los ocupantes y el aprovechamiento de los espacios	
	Integrar los sistemas y plataformas tecnológicas de las áreas a la arquitectura de servicios	Número de sistemas y plataformas tecnológicas orientadas a servicios	100%-2015	Orden y alineación en los sistemas orientados a servicios	
	Integrar la telefonía y video a la plataforma de internet	Número de servicios introducidos	50%-2012; 95%-2013	Agilizar la comunicación que permita la optimización de recursos	
Crear el Sistema Integral para la Consulta de Expedientes (SICE)	Avance en la plataforma de digitalización de documentos	15%-2012; 30%-2013; 50%-2014; 80%-2015	Sistematización de la información que permite la optimización de recursos y ahorro de capital humano.		

FUENTE: Plan Institucional 2012-2015, TSJDF

ANEXO 2.- DIAGRAMA DE LA CONSTRUCCIÓN DE PROGRAMAS PRESUPUESTALES Y SU MATRIZ DE INDICADORES DE RESULTADOS

