

José Said Sánchez Martínez

El Poder Legislativo y el proceso presupuestario en la Ciudad de México

José Said Sánchez Martínez*

1. Introducción

Entre las diversas funciones del Poder Legislativo, una de las más antiguas e importantes es la relacionada con el poder del tesoro o de bolsillo.¹ En términos generales, se trata de la facultad para participar en la determinación de los ingresos y los gastos que implementa el gobierno durante un año fiscal. Históricamente, el primer instrumento formal en manos del Poder Legislativo estuvo relacionado con los ingresos estatales (año 1215, Carta Magna Británica); posteriormente, surgió el relacionado con la asignación del gasto (año 1689, en Inglaterra); y por último, se creó el de control (año 1791, en Francia).²

Desde entonces, el Poder Legislativo mantiene la facultad para determinar los ingresos que va a recaudar el Estado y para aprobar el respectivo gasto público. En el marco de un sistema de pesos y contrapesos, el Ejecutivo participa principalmente en las etapas de elaboración y ejecución; y el Legislativo lo hace en las de aprobación y control. Precisamente, el objetivo de este capítulo es hacer una descripción del papel que tiene el Congreso de la Ciudad de México en el proceso presupuestario, haciendo énfasis en la parte del gasto público.

* Profesor-investigador de El Colegio de Jalisco y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Doctor en Ciencia Social por El Colegio de México, maestro en Sociología Política por el Instituto Mora y sociólogo por la Universidad Autónoma Chapingo. Coordinador de la maestría en Estudios Sociales y Humanos de El Colegio de Jalisco.

¹ Jeffrey Weldon, “El proceso presupuestario en México: defendiendo el poder del bolsillo”, en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 6, núm. 10, enero-junio de 1997, pp. 101-124.

² Gerónimo Gutiérrez *et al.*, “El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada”, en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, t. IV, México, IJ-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 65), 2001, pp. 71-90.

El Poder Legislativo y el proceso presupuestario en la Ciudad de México

El artículo se divide en tres secciones. En la primera se expone el marco normativo del proceso presupuestario que existía en el Distrito Federal y el papel que tuvo la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). En la segunda sección se describe el marco normativo del proceso presupuestario de la Ciudad de México. En la tercera sección se analizan los procedimientos al interior del Congreso de la Ciudad de México relacionados con el tema en cuestión; y finalmente se describe el proceso que ocurrió en la aprobación del presupuesto de egresos para el año fiscal 2019. Sin duda, esta descripción normativa deberá ser complementada con un análisis de la práctica que tendrá el Congreso de la Ciudad de México en los próximos años, ya que contar con ciertas facultades no implica *per se* que sean utilizadas. Por ahora, se puede decir que este órgano tiene las necesarias para ser un contrapeso frente al jefe de Gobierno.

2. La ALDF y el proceso presupuestario

El presupuesto es el documento en el que se establecen las estimaciones de los ingresos y los gastos que realizará el gobierno durante un año fiscal; en él se detalla de dónde se obtendrán los ingresos y cómo se planea realizar el gasto público.³ En su elaboración intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo. En términos generales, el primero es quien lo elabora mientras que el Poder Legislativo, previo análisis y discusión, lo aprueba. Una vez aprobado, el Ejecutivo se encarga de implementar el presupuesto. Posteriormente, el Legislativo se ocupa de vigilar y verificar que el gasto se haya ejercido cumpliendo la normatividad respectiva (tarea que hace por medio de un órgano de fiscalización). Los pasos anteriores forman parte del proceso presupuestario, el cual consiste en cuatro fases: elaboración, aprobación, ejecución y control.⁴

³ Linda Gonçalves *et al.*, *Intergovernmental Fiscal Relations. Questions of Accountability and Autonomy*, Nueva York, Springer, 2015.

⁴ Benito Nacif, *Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra, 2005.

José Said Sánchez Martínez

Al respecto, el procedimiento presupuestario en el Distrito Federal era el siguiente. De acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,⁵ el jefe de Gobierno tenía la facultad de iniciativa para presentar la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos.⁶ La iniciativa del presupuesto de egresos debía presentarse a la ALDF a más tardar el 30 de noviembre o hasta el 20 de diciembre en caso de que su encargo iniciara en este mes.⁷

Después de ser enviada la iniciativa, la ALDF estaba facultada para examinarla, discutirla y aprobarla.⁸ De acuerdo con el artículo 38 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal,⁹ la ALDF debía aprobar la iniciativa de presupuesto de egresos a más tardar el 20 de diciembre cuando fuera presentada el 30 de noviembre, y a más tardar el 27 de diciembre cuando se presentara el 20 de diciembre.¹⁰ En caso de que iniciara el siguiente año fiscal y aún no se aprobara, se aplicaría la del ejercicio inmediato anterior con las actualizaciones correspondientes.

Luego de su aprobación, los titulares de las unidades responsables del gasto eran los responsables del manejo y la aplicación de los recursos.¹¹ Durante el ejercicio el jefe de Gobierno, por conducto de la Secretaría de Finanzas, podía modificar el contenido orgánico y financiero de las funciones de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades incluidas en el presupuesto de egresos.¹² Cuando las modificaciones alcanzaban o rebasaban 10% del presupuesto anual de cada dependencia, órgano desconcentrado, delega-

⁵ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994; última reforma publicada el 27 de junio de 2014, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-30b57dbe14acddeed41ee892a4be4522.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

⁶ *Ibidem*, artículo 46, fracción III.

⁷ *Ibidem*, artículo 67, fracción XII.

⁸ *Ibidem*, artículo 42, fracción II. Lo anterior también se establecía en el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2020.

⁹ Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de diciembre de 2009; reforma publicada el 22 de diciembre de 2014, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-ef1e0285b1c53be1efe61c3ceab4ff4e.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, artículo 44.

¹² *Ibidem*, artículo 79.

El Poder Legislativo y el proceso presupuestario en la Ciudad de México

ción y entidad, el jefe de Gobierno debía informar y explicar en el informe de avance trimestral los detalles, fundamentos, motivos y razonamientos de tales ajustes. Por su parte, la ALDF sólo opinaba al respecto.¹³

Una vez terminado el año fiscal, el jefe de Gobierno debía presentar la cuenta pública a la ALDF dentro de los 10 primeros días de junio.¹⁴ En este documento se informaba sobre la gestión financiera realizada por el gobierno durante el año fiscal, así como los principales resultados obtenidos.¹⁵ Para llevar a cabo esta revisión, conforme a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,¹⁶ la ALDF se apoyaba en la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal (CMHDF), que era la entidad de fiscalización. La CMHDF debía presentar el informe de resultados a la ALDF a más tardar el 15 de julio del siguiente año a la recepción de la cuenta pública.¹⁷ No obstante, la legislación anterior no especificaba en qué fecha se debía concluir la revisión por parte de la ALDF.¹⁸

¿Qué sucedía al interior de la ALDF? Al igual que la Cámara de Diputados y los congresos locales, la ALDF contaba con comisiones para llevar a cabo sus diversas funciones, entre ellas la de dictaminar los asuntos que les fueran turnados. De acuerdo con el artículo 60 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (LOALDF)¹⁹ se establecían siete tipos de comisiones: de

¹³ *Idem*.

¹⁴ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 43.

¹⁵ En el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también se facultaba a la ALDF para revisar la cuenta pública.

¹⁶ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de febrero de 1999; reforma publicada el 18 de mayo de 2012, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-eaf1abc78059371a719b05648a1a9f4.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

¹⁷ *Ibidem*, artículo 36.

¹⁸ Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C., y Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, “Auditorías superiores locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia”, 2013, disponible en <<https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/DF.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019. Por ejemplo, en el caso de la Cámara de Diputados, el artículo 74, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la revisión de la cuenta pública debe concluir a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación.

¹⁹ Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de diciembre de 2002; reforma publicada el 24 de junio de 2015, disponible en

José Said Sánchez Martínez

Análisis y Dictamen Legislativo; de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México; de Vigilancia y Evaluación de Políticas y Programas Sociales; Comisión de Gobierno; de Investigación; Jurisdiccional; y Especiales. Las primeras tres eran de carácter definitivo, funcionaban para toda la legislatura y eran denominadas como ordinarias. En este sentido, la LOALDF establecía 36 comisiones ordinarias. Al respecto, el artículo 46 señalaba:

La competencia de las comisiones ordinarias es la que deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas materias legislativas de la Asamblea previstas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con excepción de la de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, a la que corresponderá estudiar y dictaminar las propuestas de leyes o decretos que no sean materia exclusiva de alguna comisión ordinaria, así como realizar las funciones que expresamente le señalen la presente ley y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

El artículo 64 *bis* de la LOALDF establecía que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, o en su caso las Comisiones Unidas de Hacienda y de Presupuesto y Cuenta Pública, al recibir la iniciativa de presupuesto de egresos de la Mesa Directiva, la enviarían en un lapso no mayor a 48 horas a las comisiones ordinarias relacionadas con la subsunción del presupuesto para realizar un análisis y emitir una opinión. Sus opiniones debían ser enviadas a las comisiones dictaminadoras a más tardar el 10 de diciembre. Si la iniciativa se presentaba el 20 de diciembre, las comisiones tenían sólo 72 horas para entregar sus opiniones. Por su parte, las comisiones dictaminadoras eran las que decidían si integraban las opiniones emitidas por las comisiones ordinarias.²⁰

Para presentar el dictamen, de acuerdo con el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,²¹ las comisiones tenían

<<http://aldf.gob.mx/archivo-81a18bf3d60cab9c679885145a072c42.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

²⁰ *Ibidem*, artículo 64 *bis*.

²¹ Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de 2003; reforma publicada el 18 de mayo de 2016, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-f4c22c6f0823d80ff39498bf7dd6283f.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

El Poder Legislativo y el proceso presupuestario en la Ciudad de México

30 días después de recibir los asuntos de su competencia (artículo 32). Para dictaminar los asuntos en cuestión se requería que fueran firmados por la mayoría de las y los diputados integrantes.²² Posteriormente, se enviaba a la Mesa Directiva del Pleno de la ALDF o de la diputación permanente para su discusión dentro de las siguientes 48 horas posteriores a su distribución.

Como sucede en general, el dictamen con proyecto de ley o de decreto se discutía primero en lo general y luego en lo particular.²³ Las resoluciones se adoptaban por mayoría de votos de las y los diputados presentes.²⁴ Toda ley o decreto expedido por la ALDF se remitía al Ejecutivo para su promulgación, quien tenía la facultad para hacerle observaciones (veto) y devolverlo dentro de 10 días hábiles. De no ser devuelto en tal plazo, se entendía como aceptado. El decreto o ley devuelto era discutido nuevamente por la ALDF, en donde se aceptaban las observaciones o se confirmaba por el voto de las dos terceras partes del número total de votos de las y los diputados presentes.²⁵

Como ya se indicó, el Ejecutivo entregaba la cuenta pública a la ALDF durante los primeros 10 días de junio. Al interior de la ALDF, la Comisión de Gobierno recibía la cuenta pública²⁶ y la enviaba a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda,²⁷ quien a su vez se apoyaba para su revisión y análisis en la entonces CMHDF, que era la entidad de fiscalización superior.²⁸ Ésta tenía el carácter de autoridad administrativa, contaba con personalidad jurídica, patrimonio propio y con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna.²⁹ La CMHDF debía rendir el informe de resultados a la ALDF, a través de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, a más

²² *Ibidem*, artículo 33.

²³ *Ibidem*, artículo 116.

²⁴ *Ibidem*, artículo 134.

²⁵ Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, artículo 92.

²⁶ *Ibidem*, artículo 44, fracción X.

²⁷ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del *Distrito Federal*, artículo 19, fracción I.

²⁸ Su titular se denominaba contador mayor, con una duración en el cargo de siete años. El procedimiento de su selección era el siguiente: la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda emitía la respectiva convocatoria. Después del análisis de los candidatos remitía al Pleno una terna para elegir al contador mayor, quien era designado por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno. Véase *ibidem*, artículo 10.

²⁹ *Ibidem*, artículo 3°.

José Said Sánchez Martínez

tardar el 15 de julio del año siguiente a la recepción de la cuenta pública. Una vez presentado, se publicaba en el portal de internet de la CMHDF.³⁰

3. El Congreso de la Ciudad de México y el proceso presupuestario

La Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM)³¹ establece la facultad del jefe de Gobierno para presentar al Congreso de la Ciudad de México la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos (artículo 32, apartado C). Conforme a lo establecido en la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México,³² las iniciativas de Ley de Ingresos y de presupuestos de egresos deben ser presentadas al Congreso a más tardar el 30 de noviembre o hasta el 20 de diciembre cuando inicie el periodo constitucional respectivo.³³

Conforme al artículo 29, apartado D, de la CPCM el Congreso tiene la facultad para examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos, avalando primero las contribuciones y otros ingresos necesarios para financiar el gasto. El Congreso debe aprobar tales iniciativas a más tardar el 20 de diciembre o el 27 de diciembre cuando inicie el periodo constitucional de gobierno respectivo.³⁴ Este artículo indica que si al iniciar el ejercicio fiscal no existe una Ley de Ingresos o un decreto de presupuesto aprobado, la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México actualizará aquellos del ejercicio inmediato anterior para evitar interrumpir la prestación de los servicios públicos.

Una vez aprobado, se procede a la implementación del gasto. En esta fase la o el jefe del Gobierno, por medio de la Secretaría de Administración y Fi-

³⁰ *Ibidem*, artículo 36.

³¹ Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017>, página consultada el 4 de julio de 2019.

³² Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 31 de diciembre de 2018, disponible en <http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2019/LEY_AUST_TRANS_REMU_CDMX_31_12_2018.pdf>, página consultada el 4 de julio de 2019.

³³ *Ibidem*, artículo 44.

³⁴ *Idem*.

El Poder Legislativo y el proceso presupuestario en la Ciudad de México

nanzas, podrá modificar el contenido orgánico y financiero de las funciones de las dependencias, órganos desconcentrados, alcaldías y entidades incluidas en el presupuesto de egresos.³⁵ Cuando el ajuste rebase en forma acumulada 10% del presupuesto anual de cada dependencia, órgano desconcentrado, alcaldía y entidad se deberá solicitar la opinión al Congreso.³⁶

Concluido el respectivo año fiscal, el Ejecutivo debe presentar la cuenta pública al Congreso³⁷ a más tardar el 30 de abril.³⁸ Por su parte el Congreso, por medio de la Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCDMX), tiene la facultad para revisar la cuenta pública en los términos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes en la materia.³⁹ La ASCDMX debe entregar el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual someterá a la consideración del Pleno del Congreso.⁴⁰ Hay que destacar que con la normatividad vigente tampoco se establece una fecha límite que indique la conclusión de la revisión de la cuenta pública por parte del Congreso.

Cabe señalar una cuestión con respecto a la deuda pública, ya que el Congreso de la Unión continúa con la facultad para aprobar los montos de endeudamiento que requiera el Gobierno de la Ciudad de México.⁴¹ Lo anterior se confirma en la CPCM, en el artículo 21, apartado B, en donde refiere que la hacienda pública de la Ciudad de México se integra, entre otros conceptos, por

³⁵ Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, artículo 88.

³⁶ *Idem*.

³⁷ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 32, apartado C.

³⁸ *Ibidem*, artículo 62.

³⁹ *Ibidem*, artículo 29, apartado D. Antes de la reforma constitucional que dio origen a la Ciudad de México el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya establecía esta facultad de la ALDF.

⁴⁰ *Ibidem*, artículo 62. Sin embargo, en el artículo 36 de la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México se indica lo siguiente: “La Auditoría Superior deberá rendir a más tardar el 30 de abril del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, el Informe de Resultados al Congreso, a través de la Comisión; este se integrará con los informes individuales relativos a una misma Cuenta Pública. Una vez presentado el Informe, éste se publicará en el portal de Internet de la Auditoría Superior, en formatos abiertos y accesibles”.

⁴¹ Además, en esta parte específica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aún se refiere al Distrito Federal (artículo 73, fracción VIII).

José Said Sánchez Martínez

el financiamiento aprobado por el Congreso de la Unión. Además, en el artículo 32, apartado C, se establece que el jefe de Gobierno debe remitir los montos de endeudamiento en los términos establecidos por la CPEUM. En efecto, el artículo 73, fracción VIII, de la CPEUM indica la facultad del Congreso de la Unión para:

Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe de Gobierno le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de Gobierno informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.⁴²

Además, como también se señala en esta fracción, el jefe de Gobierno debe hacer llegar el informe sobre el ejercicio de estos recursos al presidente, quien a su vez informará al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda.

En términos comparados, las fechas importantes del proceso presupuestario cambiaron sólo en algunas fases. Como se observa en el cuadro 1, las fechas de entrega por parte del Ejecutivo y de aprobación por parte del Congreso se mantuvieron igual. En cambio, la fecha de entrega de la cuenta pública al Congreso se adelantó en poco más de un mes. En el caso de la entrega del informe por parte de la ASCDMX al Congreso hubo un adelanto de más de cuatro meses.

Cuadro 1. Fechas importantes del proceso presupuestario: Distrito Federal y Ciudad de México

Fechas del proceso presupuestario	Distrito Federal	Ciudad de México
El Poder Ejecutivo entrega el presupuesto de egresos al Poder Legislativo.	<ul style="list-style-type: none">• 30 de noviembre.• 20 de diciembre cuando inicia un nuevo periodo constitucional.	<ul style="list-style-type: none">• 30 de noviembre.• 20 de diciembre cuando inicia un nuevo periodo constitucional.

⁴² Como ya indicamos, en el artículo 73, fracción VIII, de la versión actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todavía se hace referencia al Distrito Federal y no a la Ciudad de México.

El Poder Legislativo y el proceso presupuestario en la Ciudad de México

Cuadro 1. Fechas importantes del proceso presupuestario: Distrito Federal y Ciudad de México (*continuación*)

Fechas del proceso presupuestario	Distrito Federal	Ciudad de México
El Poder Legislativo aprueba el presupuesto de egresos.	<ul style="list-style-type: none"> • 20 de diciembre. • 27 de diciembre cuando inicia un nuevo periodo constitucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • 20 de diciembre. • 27 de diciembre cuando inicia un nuevo periodo constitucional.
El Poder Ejecutivo entrega la cuenta pública al Poder Legislativo.	<ul style="list-style-type: none"> • Primeros 10 días de junio del año siguiente al del ejercicio que concluye. 	<ul style="list-style-type: none"> • 30 de abril del año siguiente al del ejercicio que concluye.
La entidad de fiscalización superior local entrega el informe de la cuenta pública al Poder Legislativo.	<ul style="list-style-type: none"> • 15 de julio del año posterior al de la entrega de la cuenta pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • 20 de febrero del año posterior al de la entrega de la cuenta pública.

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad correspondiente.

4. El proceso al interior del Congreso de la Ciudad de México

Como se indicó en la sección anterior, el jefe de Gobierno debe enviar la iniciativa de presupuesto a más tardar el 30 de noviembre, y cuando inicia un periodo constitucional tiene hasta el 20 de diciembre. Una vez en el Congreso, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México (LOCCDMX), el presidente de la Mesa Directiva turna la iniciativa a las comisiones respectivas para elaborar el dictamen,⁴³ para lo cual existe un periodo máximo de 45 días a partir de la recepción del asunto.⁴⁴

⁴³ Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 4 de mayo de 2018; última reforma publicada el 20 de mayo de 2020, artículo 32, fracción XXX, disponible en <http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/67089/31/1/0>, página consultada el 12 de junio de 2020. Esta norma señala en su artículo 70 cinco tipos de comisiones: Análisis y Dictamen; de Cortesía; Investigación; Especial; y Jurisdiccional. Entre otras funciones, las comisiones ordinarias tienen la tarea de dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones que les sean turnadas (artículo 72). La ley establece 40 comisiones ordinarias, entre las que se encuentran la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y la Comisión de Hacienda.

⁴⁴ Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 4 de mayo de 2018; reforma publicada el 28 de mayo de 2019, artículo 260, disponible en <https://congresocdmx.gob.mx/archivos/iil/reglamento_del_congreso_de_la_ciudad_de_mexico.pdf>, página consultada el 4 de julio de 2019. Sin embargo, en el artículo 32, fracción XVIII, de la

José Said Sánchez Martínez

En el tema presupuestario se presentan algunos detalles adicionales. El artículo 89 de la LOCCDMX establece que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, o en su caso las Comisiones Unidas de Hacienda y Presupuesto y Cuenta Pública, al recibir las iniciativas que contienen el Paquete de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, deben enviarlo en un plazo no mayor a 48 horas a las comisiones ordinarias relacionadas para su análisis.⁴⁵ Éstas deben enviar sus opiniones a más tardar el 10 de diciembre. Son las comisiones dictaminadoras del presupuesto las que finalmente decidirán si incluyen o no las opiniones de las comisiones ordinarias consultadas.⁴⁶ Lo anterior se confirma en el artículo 323 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, el cual especifica que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública es la encargada de elaborar y aprobar el dictamen del presupuesto de egresos. El dictamen debe contar con el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de los asistentes, es decir al menos la mitad más uno de los presentes.⁴⁷

Una vez aprobado, el dictamen se envía a la Mesa Directiva para la discusión y votación en el Pleno,⁴⁸ primero en lo general y luego en lo particular, de cada uno de los artículos.⁴⁹ El Congreso adopta sus resoluciones por la mayoría de votos de las y los diputados presentes, excepto en los casos establecidos en la Constitución local y otras disposiciones aplicables.⁵⁰ Al respecto, el artículo 324 indica que el dictamen del presupuesto de egresos se discutirá por el Pleno según las reglas que éste apruebe a propuesta de la Junta.

LOCCDMX se indica que una de las facultades del presidente de la Mesa Directiva es “exhortar a las Comisiones y Comités a realizar sus sesiones con la periodicidad reglamentaria para que éstas presenten sus dictámenes dentro de los treinta días siguientes a su recepción”.

⁴⁵ Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, artículo 89.

⁴⁶ El artículo 323 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México establece que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública emitirá los lineamientos que regularán la participación de las comisiones ordinarias en el examen y la discusión del proyecto de presupuesto de egresos, y las demás disposiciones necesarias para facilitar este proceso.

⁴⁷ Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, artículo 106, fracción XVI.

⁴⁸ *Ibidem*, artículo 323.

⁴⁹ *Ibidem*, artículo 129, fracción I.

⁵⁰ *Ibidem*, artículo 167.

El Poder Legislativo y el proceso presupuestario en la Ciudad de México

Ya que no hay más detalles al respecto, se puede entender que aplica el proceso general de discusión y votación, que es el siguiente:⁵¹ si el asunto es aprobado en lo general y no hay discusión en lo particular, se tendrá por aprobado, previa declaración del presidente de la Mesa Directiva.⁵² Cuando no se aprueba en lo general, el presidente consultará al Pleno por medio de una votación económica para determinar si el proyecto se devuelve a la comisión para elaborar un nuevo dictamen. En caso de que no se devuelva a la comisión, se tendrá por desechado.⁵³ Todos los dictámenes son discutidos y votados en votación nominal, tanto en lo general como en lo particular.⁵⁴

Durante el proceso de discusión del proyecto de presupuesto, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública emitirá los lineamientos con base en los cuales comparecerán, entre otros, las y los servidores públicos de la administración pública local, los organismos autónomos, el Poder Judicial, las alcaldías y las demás instancias relevantes en el proceso.⁵⁵ Como se indicó, el presupuesto debe ser aprobado por el Congreso a más tardar el 20 de diciembre y cuando inicia un periodo constitucional puede ser hasta el 27 de diciembre.

Luego de ser aprobado, se le envía al jefe de Gobierno para su consideración. Si tiene observaciones (veto), las debe remitir al Congreso durante los 30 días naturales a partir de su recepción. Vencido este plazo, el Ejecutivo tendrá hasta 10 días naturales para promulgar el decreto. Si el Congreso insiste en el mismo decreto, éste será ley con la confirmación de las dos terceras partes de los presentes. Posteriormente, es remitido al Ejecutivo, quien contará con 15 días naturales para su promulgación y publicación. De lo contrario, se considerará promulgado y la Mesa Directiva ordenará la publicación en los siguientes 10 días naturales.⁵⁶ Con excepción de las reformas constituciones, las leyes y decretos se aprueban por la mayoría de las y los diputados.

⁵¹ En todo caso, habrá que analizar en los años siguientes si tales reglas se emiten y si son constantes en cada año fiscal.

⁵² Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, artículo 131.

⁵³ *Ibidem*, artículo 133.

⁵⁴ *Ibidem*, artículo 130.

⁵⁵ *Ibidem*, artículo 283.

⁵⁶ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 30.

José Said Sánchez Martínez

Una vez que termina el año fiscal respectivo, la Junta de Coordinación Política recibe la cuenta pública del Ejecutivo dentro de los 10 primeros días de junio para su revisión.⁵⁷ Para ello se apoya en la ASCDMX, quien tiene el carácter de autoridad administrativa, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización.⁵⁸ De acuerdo con la CPCM⁵⁹ y la LOCCDMX,⁶⁰ la ASCDMX debe entregar el 20 de febrero del año siguiente a la presentación de la cuenta pública el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno.⁶¹ La Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México señala que, una vez presentado el informe, se publicará en el portal de internet de la ASCDMX, en formatos abiertos y accesibles.⁶²

Finalmente, es preciso decir que en la CPCM se establece que el Congreso contará con una oficina presupuestal, que es un órgano especializado con autonomía técnica y de gestión, y con la función de integrar y proporcionar información y estudios para que aquél cumpla con sus facultades en materia hacendaria.⁶³ Tal oficina estará dentro de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas.⁶⁴

⁵⁷ Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, artículo 49, fracción XX.

⁵⁸ Al frente de la ASCDMX está el auditor superior, quien dura en su encargo siete años con posibilidad de ser ratificado por un periodo adicional. El proceso de selección es el siguiente: la Comisión de Rendición de Cuentas y Vigilancia de la Auditoría Superior emite la convocatoria respectiva; después procede a la revisión y análisis de los candidatos. A partir de esto, se envía una terna al Pleno del Congreso para elegir al auditor mediante una mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno del Congreso. Véase Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 9 de julio de 2014; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 27 de noviembre de 2018, artículo 10, disponible en <http://www.paot.org.mx/leyes/scripts/vista_leyes.php?opt=4>, página consultada el 4 de julio de 2019.

⁵⁹ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 62.

⁶⁰ Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, artículo 13, fracción LXXXIX.

⁶¹ Sin embargo, como ya se indicó, en la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México se establece que la Auditoría Superior de la Ciudad de México debe rendir el informe de resultados al Congreso a más tardar el 30 de abril del año siguiente a la recepción de la cuenta pública (artículo 36).

⁶² *Idem*.

⁶³ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 29, apartado E.

⁶⁴ Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, artículo 103.

5. Los primeros procesos presupuestarios en práctica

La CPCM se publicó el 5 de febrero de 2017 y entró en vigor el 17 de septiembre de 2018. Por lo tanto, el primer presupuesto elaborado en este marco constitucional es el de 2019. El proyecto de presupuesto de egresos para el año fiscal 2019 fue entregado al Congreso de la Ciudad de México el 18 de diciembre de 2018 y ese día fue turnado a las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública para su análisis y dictamen. A finales de noviembre y durante diciembre varios diputados presentaron proposiciones con punto de acuerdo, algunas de ellas con la finalidad de incidir en el contenido del presupuesto, pero las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública consideraron que las peticiones ahí formuladas ya estaban atendidas total o parcialmente.

No obstante, las comisiones dictaminadoras sí añadieron diversos artículos transitorios.⁶⁵ Por ejemplo, ya que el proyecto del presupuesto no destinaba un monto para el Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías, el artículo décimo segundo transitorio estableció que se le deberían asignar los recursos de los remanentes con los que cuenta cada año la Secretaría de Administración y Finanzas. De igual manera, con relación a los trabajos de la Comisión de Transición de la Procuraduría General de Justicia a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, se estableció en el artículo noveno transitorio que del presupuesto asignado a la Procuraduría se deberían destinar 10 millones de pesos para la creación del fondo especial para los trabajos de la comisión técnica encargada de planear y conducir tal transición. En cuanto a la creación e instalación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México, ya que el proyecto de presupuesto no indicaba alguna propuesta al respecto, en el artículo décimo primero transitorio se contempló que del presupuesto asignado a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda se debía destinar un monto de 7 129 470 pesos para la creación e instalación de dicho instituto.⁶⁶

⁶⁵ El proyecto de presupuesto tenía sólo ocho artículos transitorios, mientras que el presupuesto aprobado terminó con 15.

⁶⁶ Congreso de la Ciudad de México, *Diario de los Debates*, año 1, núm. 34, 28 de diciembre de 2018, disponible en <<https://www.congresocdmx.gob.mx/diario-de-los-debates/>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

José Said Sánchez Martínez

Con estos cambios, el dictamen fue aprobado en lo general con 58 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. Aunque durante su discusión se reservaron algunos artículos, las propuestas de modificación fueron rechazadas por el Pleno. El presupuesto de egresos fue publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 31 de diciembre de 2018. De acuerdo con la normatividad descrita en las secciones anteriores, la cuenta pública de 2019 debería ser entregada a más tardar el 30 de abril de 2020. Por su parte, la ASCDMX deberá entregar el informe de resultados a más tardar el 20 de febrero de 2021.

Conforme se vaya acumulando más evidencia, se podrá determinar en qué medida el Congreso de la Ciudad de México participa en el proceso presupuestario, no sólo aprobando sino también modificando su contenido y fiscalizando el gasto ejercido. Como se observa, tiene las facultades para ello; pero sólo la práctica permitirá conocer en qué grado las utiliza y qué condiciones favorecen o inhiben su ejercicio.

6. Bibliografía

- Congreso de la Ciudad de México, *Diario de los Debates*, año 1, núm. 34, 28 de diciembre de 2018, disponible en <<https://www.congresocdmx.gob.mx/diario-de-los-debates/>>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994; última reforma publicada el 27 de junio de 2014, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-30b57dbe14acdfeed41ee892a4be4522.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

El Poder Legislativo y el proceso presupuestario en la Ciudad de México

- Gonçalves, Linda, *et al.*, *Intergovernmental Fiscal Relations. Questions of Accountability and Autonomy*, Nueva York, Springer, 2015.
- Gutiérrez, Gerónimo, *et al.*, “El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada”, en Valadés, Diego, y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, t. IV, México, IJ-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 65), 2001, pp. 71-90.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C., y Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, “Auditorías superiores locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia”, 2013, disponible en <<https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/DF.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 31 de diciembre de 2018, disponible en <http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2019/LEY_AUST_TRANS_REMU_CDMX_31_12_2018.pdf>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 9 de julio de 2014; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 27 de noviembre de 2018, disponible en <http://www.paot.org.mx/leyes/scripts/vista_leyes.php?opt=4>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de diciembre de 2009; reforma publicada el 22 de diciembre de 2014, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-ef1e0285b1c53be1efe61c3ceab4ff4e.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de diciembre de 2002; reforma publicada el 24 de junio de 2015, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-81a18bf3d60cab9c679885145a072c42.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

José Said Sánchez Martínez

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de febrero de 1999; reforma publicada el 18 de mayo de 2012, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-eaf1abcf78059371a719b05648a1a9f4.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 4 de mayo de 2018; última reforma publicada el 20 de mayo de 2020, disponible en <http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/67089/31/1/0>, página consultada el 12 de junio de 2020.

Nacif, Benito, *Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra, 2005.

Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 4 de mayo de 2018; reforma publicada el 28 de mayo de 2019, disponible en <https://congresocdmx.gob.mx/archivos/iil/reglamento_del_congreso_de_la_ciudad_de_mexico.pdf>, página consultada el 4 de julio de 2019.

Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de 2003; reforma publicada el 18 de mayo de 2016, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-f4c22c6f0823d80ff39498bf7dd6283f.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

Weldon, Jeffrey, “El proceso presupuestario en México: defendiendo el poder del bolsillo”, en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 6, núm. 10, enero-junio de 1997, pp. 101-124.