

PROYECTO DE OPINIÓN QUE PRESENTA LA COMISIÓN ESPECIAL PARA ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, RESPECTO DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 86 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL; 18 DE LA LEY DE PRESUPUESTO Y GASTO EFICIENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 56 BIS AL REGLAMENTO INTERIOR DE LAS COMISIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

En atención al oficio número MDPPSOPA/CSP/771/2015, de fecha 12 de noviembre de 2015, turnado por el presidente de la Mesa Directiva, Diputado José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, mediante el cual hace saber a esta Comisión Especial de Estudios y Análisis de las Finanzas Públicas, que está autorizada para emitir opinión respecto a la **Iniciativa con proyecto de decreto por el cual se reforman los artículos 86 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 18 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente para el Distrito Federal y se adiciona el artículo 56 bis al Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, presentada por el Dip. José Gonzalo Espina Miranda del Grupo Parlamentario del Partido Acción**

Nacional; por lo que al respecto se emita la Opinión respectiva con base en los siguientes:

A N T E C E D E N T E S

1.- De la Unidad

La Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en su artículo 82, contempla la existencia de una Unidad de Estudios de Finanzas y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, define y desglosa las funciones de este órgano de apoyo técnico, de carácter institucional y no partidista, en su Sección 7, *De la Unidad de Estudios y Finanzas Públicas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*.

Lo anterior, derivado de que en el año 2003, la II Legislatura de la Asamblea Legislativa tuvo a bien modificar el Reglamento para el Gobierno Interior, estableciendo en aquélla reforma una Unidad de Estudios y Finanzas Públicas, como órgano técnico de apoyo a diputados y señalando lo siguiente en el artículo cuarto transitorio:

“La Unidad de Estudios y Finanzas Públicas se instalará según las disponibilidades presupuestales del 2003, de conformidad con el acuerdo que al respecto tome el Pleno de la Asamblea, respecto de la propuesta que le formule la Comisión de Gobierno”

A finales de 2003, se presentó la propuesta con punto de acuerdo para que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, incluyera en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2004, los recursos necesarios para la integración y funcionamiento tanto del Instituto de Investigaciones Legislativas, como de la Unidad de Estudios y Finanzas Públicas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, presentándose los siguientes antecedentes:

1. Con fecha 1º de mayo de 2003 entró en vigor el nuevo Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, abrogando el anterior, mismo que fue publicado el 13 de septiembre de 1999, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

2. En el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de fecha 13 de septiembre de 1999, en el artículo 59 se contemplaba el Instituto de Investigaciones Legislativas como un órgano administrativo de la Asamblea. Conforme a lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio, la Contraloría General, el Instituto de Investigaciones Legislativas y la Red de Informática contemplada en el artículo 143 del mismo ordenamiento, se instalarían conforme lo permitiera el presupuesto de la Asamblea.

3. Que de conformidad con lo establecido en el artículo Cuarto Transitorio del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de fecha 1º de mayo de 2003, la Unidad de Estudios y Finanzas Públicas se instalaría según las disponibilidades presupuestales del 2003, de conformidad con el acuerdo que tome el Pleno de la Asamblea, respecto de la propuesta que formule la Comisión de Gobierno.

Y se añadieron los siguientes considerandos

PRIMERO.- Que de conformidad con lo establecido en el artículo 70 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Instituto de Investigaciones Legislativas es un órgano

administrativo de la Asamblea cuyo objetivo es la investigación y difusión de temas relacionados con el estudio, historia, funciones, actividad y prácticas legislativas.

SEGUNDO.- Que de conformidad con lo establecido por el artículo 73 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Unidad de Estudios y Finanzas Públicas es el órgano de apoyo técnico de carácter institucional y no partidista, integrado por especialistas en análisis, organización y manejo de la información relacionada con las finanzas públicas del Distrito Federal. Estará a cargo de un Director y contará con el personal administrativo que se requiera para el desempeño de sus funciones de acuerdo al presupuesto que la Asamblea le designe.

TERCERO.- Que como labor fundamental la que desarrollará el Instituto de Investigaciones Legislativas y la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, razón por la cual, se estimaba necesario el destinar los recursos para el funcionamiento de los mismos.

CUARTO.- Que a la fecha no se han destinado los recursos necesarios para la instalación y funcionamiento del Instituto de Investigaciones

Legislativas y la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Entre otros, y el punto de acuerdo específico fue:

ÚNICO.- Que esta Honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, incluya en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2004, los recursos necesarios para la integración y funcionamiento del Instituto de Investigaciones Legislativas y la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

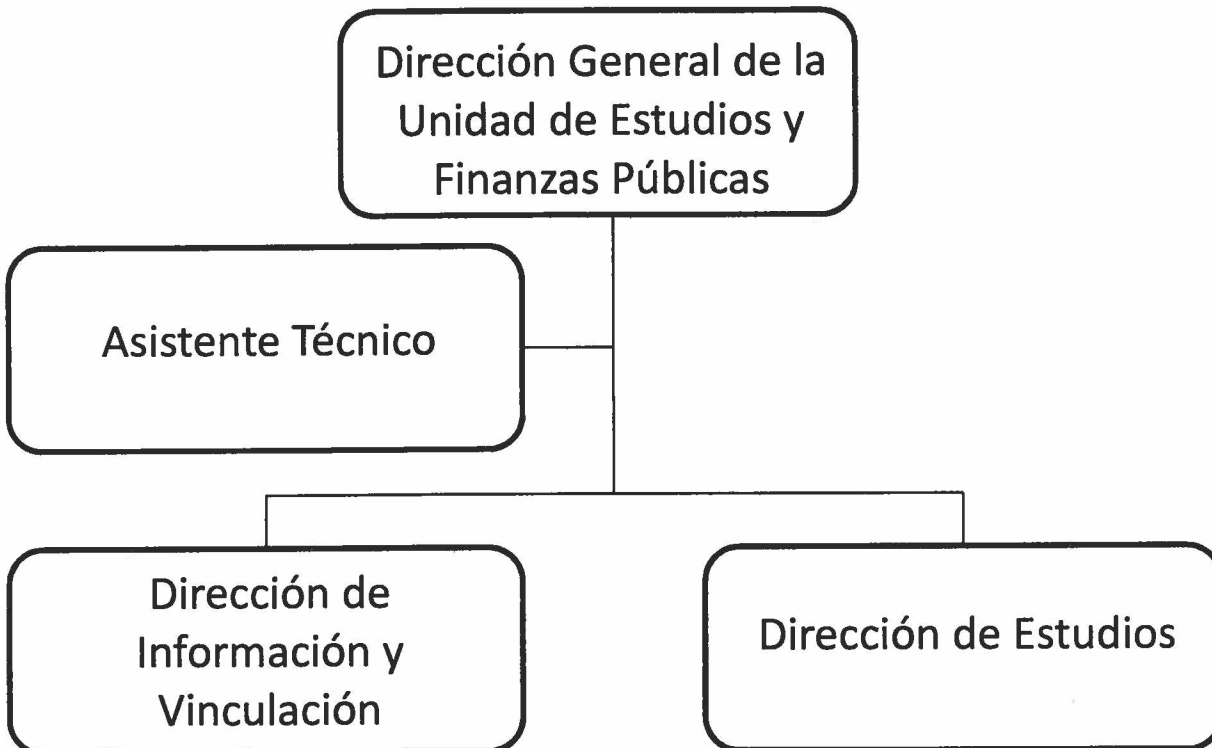
Esto derivó en la asignación de 12 millones de pesos a la Unidad de Estudios y Finanzas Públicas, según el informe final de auditoría derivado de la revisión de la cuenta pública del gobierno del Distrito Federal correspondiente al ejercicio 2005 (primera etapa), donde en la página 12 del documento se señala que mediante acuerdo de la Comisión de Gobierno, se autoriza la integración de los remanentes de 2004 al presupuesto de 2005 y se muestra una lista donde aparece la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas por 12 millones de pesos.

Así fue que para finales de 2005, se presentó la propuesta con punto de acuerdo para que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, incluyera en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2006, los recursos necesarios para la integración y funcionamiento tanto del Instituto de Investigaciones Legislativas, como de la Unidad de Estudios y Finanzas Públicas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

No obstante los datos ofrecidos, en los informes oficiales investigados en el periodo que va de 2006 a 2011, **no se encuentra información de manejo público** sobre este asunto en particular.

Es hasta el periodo 2012-2015, durante la gestión de la VI Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que el entonces Comité de Administración de dicha legislatura, durante una sesión ordinaria realizada el día 24 de agosto de 2015, aprobó el Manual General de las Unidades Administrativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal 2015, que contempla la existencia de una estructura específica para la *Unidad de Estudios y Análisis de las Finanzas Públicas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*.

ESTRUCTURA AUTORIZADA



Fuente: Manual General de las Unidades Administrativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, página 449.

Independientemente del objetivo y las funciones de la Dirección General y las Direcciones de Área, cada una de éstas últimas, cuenta con dos Subdirecciones y cuatro Jefaturas de Departamento enfocadas a la realización de elaboración de estudios, análisis, opiniones y otros documentos de corte hacendario, y de gasto; así como para la integración, documentación, transparencia, vinculación y resguardo de información y datos.

Dos. De la Iniciativa

Con fecha 5 de noviembre de 2015, el Dip. José Gonzálo Espina Miranda, integrante de la Fracción Parlamentaria del PAN, presentó una **Iniciativa con proyecto de decreto por el cual se reforman los artículos 86 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 18 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente para el Distrito Federal y se adiciona el artículo 56 bis al Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

El objetivo del instrumento es, según la propia iniciativa, adecuar la legislación reglamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente a efecto de incluir dentro del proceso legislativo, la obligación para con los diputados de incluir un impacto presupuestario que determine la viabilidad financiera del instrumento parlamentario que se ponga a consideración al momento de presentar sus iniciativas, así como a las Comisiones a la hora de elaborar los dictámenes.

Entre otras, también brindar a las comisiones mayores herramientas para la elaboración de dictámenes y hace destacar entre otras cosas, que:

"En el marco de la discusión presupuestal en el Congreso de la Unión, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó en los Criterios Generales de Política Económica para el año 2016, un análisis sobre el comportamiento de la economía mundial y nacional para el siguiente año. Sobresale que, el objetivo de la política económica para el siguiente ejercicio fiscal será el "mantener la estabilidad, conservando la disciplina en el manejo de las finanzas públicas para que el entorno internacional adverso no obstaculice el desempeño económico que se observa en el país y así continuar con el proceso de cambio estructural de nuestra economía que consolide un ritmo de crecimiento mayor y satisfaga las necesidades de las familias mexicanas".¹

La afirmación anterior, constituye un precedente importante para que el diseño institucional de los instrumentos de los órganos de gobierno locales y federales tomen medidas encaminadas a mantener la estabilidad macroeconómica.

La Asamblea Legislativa no debe estar ajena a las medidas de austeridad y disciplina que año con año ha puesto en marcha el Gobierno Federal, y que el Gobierno del Distrito Federal le exige a las

¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2016. p. 6

dependencias y a las delegaciones por medio de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente. Para clarificar lo anterior es necesario citar el artículo 18 del mencionado ordenamiento, mismo que a la letra señala lo siguiente:

LEY DE PRESUPUESTO Y GASTO EFICIENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL.

"Artículo 18.- Toda iniciativa de ley, decreto, o proyecto de reglamento y acuerdo que presente el Jefe de Gobierno deberá contar con una evaluación del impacto presupuestario realizada por la Secretaría, cuando éstas impliquen afectaciones a la Hacienda Pública."

De lo anterior, resulta necesario, que antes de que comience la discusión presupuestal de la Ciudad para el ejercicio fiscal del año 2016, adecuemos una práctica parlamentaria encaminada a mantener el equilibrio y la disciplina en las finanzas públicas de nuestra ciudad.

Es lógico y sistemático cada año, que los distintos diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al acercarse las épocas presupuestales, presenten proyectos relativos a solicitar distintas modificaciones fiscales de acuerdo a las necesidades observadas en sus distritos, o en su trabajo cotidiano.

Sin embargo, a la par de las ideas y buenas intenciones; en ocasiones los proyectos que se presentan no cuentan con la debida fundamentación económica a falta de disposición expresa en nuestro marco jurídico que nos obligue a presentar impactos financieros que reflejen el costo fiscal de lo que buscamos impulsar.

La presente iniciativa busca reglamentar dicha práctica parlamentaria, y con ello fortalecer el trabajo de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas así como el trabajo de cada una de las Comisiones de esta soberanía. De igual forma se busca homologar el procedimiento con el que existe a nivel federal y el cual está plasmado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, cuyo texto citamos a la letra a continuación:

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.

"Artículo 18.- A toda propuesta de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 54, no procederá pago alguno que no esté comprendido en

el Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior; en este caso primero se tendrá que aprobar la fuente de ingresos adicional para cubrir los nuevos gastos, en los términos del párrafo anterior.

Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente.”

Derivado de lo anterior, es necesario comentar lo siguiente:

La Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de este órgano legislativo cuenta con una estructura que se compone de:

- ✚ 1 titular.*
- ✚ 1 técnico.*
- ✚ 2 directores de área.*
- ✚ 4 subdirecciones de área.*
- ✚ 8 jefaturas de departamento.*

El objetivo de que dicha unidad exista de acuerdo al artículo 77 del Reglamento para el Gobierno Interior de este órgano de gobierno, es precisamente prestar orientación y apoyo tanto a los Grupos Parlamentarios, Diputados y Comisiones; por ende, no es necesario modificar su estructura orgánica o su marco legal; sin embargo, la figura de dicha Unidad no ha tenido un papel relevante a causa de que los diputados o las comisiones no cuentan con la obligación de presentar impactos financieros dentro de sus proyectos legislativos.

Es pertinente comentar que la VI legislatura durante la discusión del paquete económico para el ejercicio fiscal 2015 recibió cerca de 90 propuestas de distintos diputados encaminadas a buscar ampliarle egresos a alguna unidad responsable de gasto; aumentar algún subsidio para determinada población; apoyar a determinado grupo social o disminuir algún impuesto; los proyectos anteriores, fueron dictaminados en los instrumentos presupuestales votados en el pleno, dado lo anterior, no recibieron alguna justificación que diera cumplimiento al trámite procesal marcado por la legislación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materia de dictaminación; por lo cual, los legisladores no tuvieron certeza de si se incluyó o no, su propuesta.

La presente Iniciativa con proyecto de decreto dentro de sus objetivos encuentra uno principal en brindarle certeza a los diputados y reducir el rezago legislativo.

.....”

Concretamente, la propuesta de modificación tanto al artículo 18 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, como al Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la adición de un artículo 56 bis al Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que solicita el diputado Espina Miranda, si bien es cierto que incluiría de manera importante las actividades que tiene encomendados la Unidad de Estudios y Análisis de las Finanzas Públicas de esta Asamblea Legislativa del Distrito Federal, durante el proceso que se le aplica a los instrumentos legislativos que genera esta Asamblea, esta Comisión Especial se permite emitir dos precisiones que engloban su opinión al respecto:

PRIMERO.- Como hemos relatado, desde 2012, la Unidad de Estudios y Análisis de Finanzas Públicas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de cuyos trabajos y actividades da cuenta y seguimiento esta Comisión Especial, está efectivamente preparada para acompañar y enriquecer los trabajos que la Mesa Directiva tenga bien turnarle por conducto de esta Comisión, para los efectos parlamentarios respectivos.

Por lo anterior, en cuanto a la reforma específica al artículo 18 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente,

del Distrito Federal, concordamos plenamente con que cualquier instrumento que turne la Mesa Directiva relacionada con las finanzas públicas de la Ciudad (*que no sólo impactos presupuestarios de proyectos de ley o decretos como actualmente lo señala la Iniciativa*), se complemente, durante su proceso de dictaminación, del apoyo de la Unidad, para solidificar el proyecto, desde las diversas perspectivas de la vida económica de la Ciudad y del impacto que en ella tienen los esquemas nacionales e internacionales.

Esto tiene su razón lógica y el por qué los centros especializados a nivel nacional (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados), y a nivel local (Estado de México, Morelos, Sinaloa y otros), dentro de los Congresos de los Estados, se dividen entre otras, en Estudios Hacendarios, Estudios Macroeconómicos y Estudios de Gasto.

Sujetar a la Unidad que tiene esta Asamblea, a sólo a estudios de impacto presupuestal, supone que en ningún tiempo, algún diputado requiriera de estudios económicos de otra índole para la construcción y sustentación de sus propuestas.

Consideramos que la vida económica de la ciudad no se ciñe sólo a impactos de lo presupuestado en rubros específicos o los cambios que se soliciten relacionados con la erogación de mayor o menor monto sobre esos rubros; existen otros elementos como programas, o conceptos de ingresos, que también impactan en la generación del erario público.

Más allá. Que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, teniendo una estructura y recursos específicos para la construcción y solidificación de estudios, análisis y opiniones en materia de finanzas públicas, se dedique únicamente a hacer valoraciones de impacto presupuestal.

Es por ello que nos permitimos sugerir lo siguiente, en cuanto a la reforma de referencia por lo diverso del trabajo de las fracciones parlamentarias:

LEY DE PRESUPUESTO Y GASTO EFICIENTE

Artículo 18.- "Toda iniciativa de ley, decreto, o proyecto de reglamento y acuerdo que presente el Jefe de Gobierno deberá contar con una evaluación del impacto presupuestario realizada por la Secretaría, cuando éstas impliquen afectaciones a la Hacienda Pública.

.....

*Las comisiones correspondientes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al elaborar los dictámenes respectivos, **que de alguna forma se impacten en la vida económica de la Ciudad (temas vinculados a ingresos y egresos del erario), incluirán estudios, análisis y/u opinión con el apoyo de la Unidad de Estudios y Análisis de Finanzas Públicas, y podrán solicitar opinión a la Secretaría de Finanzas sobre el proyecto de dictamen correspondiente.***

SEGUNDO.- En el mismo sentido consideramos que las otras dos reformas; las adición de una fracción IX al Reglamento para el Gobierno Interior; y la adición de un artículo 56 bis, al correspondiente de Comisiones, ambos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, debe ir más allá que sólo impactos presupuestarios y **debe señalarse claramente que el estudio, análisis y/u opinión que corresponda, se adicionaría (en caso de no tenerlo de origen) durante el proceso de dictaminación.**

Esto porque nos parece que exigirlo de origen como condición *sine qua non* (lo haga o no la Unidad), puede interpretarse como una situación que coarta el derecho constitucional de un diputado promovente.

Lo anterior dado que, tal como se lee, se está condicionando la principal función de un diputado que es la de iniciar leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa, a la realización de un *impacto presupuestario* para su viabilidad.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que es el ordenamiento máximo de esta Ciudad, no restringe ese derecho; el artículo 46 del Estatuto citado establece:

Artículo 46. El derecho de iniciar Leyes y Decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde:

I. A los diputados de la Asamblea Legislativa.

II. ...

Los requisitos que establece el artículo 86 que se analiza, únicamente se refieren a la forma en que debe ser presentada una iniciativa y no establece requisito alguno que limite de manera obligatoria, o que incluso impida, la presentación de una iniciativa y con ello el desarrollo del trabajo legislativo

Por lo que en el mismo sentido que la primera precisión, se sugiere para las reformas que se proponen, respectivamente:

**REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE
LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO
FEDERAL**

"Artículo 86.-

I...

II...

III...

IV...

V...

VI...

VII...

VIII...

*IX.- En caso de que la iniciativa requiera para su implementación erogaciones del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, **durante el proceso de dictaminación respectivo, se deberá acompañar de estudios, análisis y/u opinión, y en su caso, la fuente de su financiamiento, observando en todo momento el equilibrio y disciplina presupuestal que marque la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal; para lo cual podrá solicitar el apoyo de la Unidad de Estudios y Análisis de Finanzas Públicas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ."***

Y,

REGLAMENTO INTERIOR DE LAS COMISIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO

56 BIS.- Los dictámenes llevarán el **estudios, análisis y/u opinión, relacionado con** el proyecto, para tal efecto las Comisiones podrán solicitar la opinión de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas y de la Secretaría que corresponda.

Considerar o tomar en cuenta estas observaciones, no sólo fortalece a esta Comisión Especial en la búsqueda de la profesionalización de una Unidad como la que

contamos; a la postre, sirve también de apoyo para la profesionalización del servicio parlamentario y al actuar de los legisladores y sus fracciones parlamentarias de próximas legislaturas.

Dado en el Recinto Legislativo de Donceles, Ciudad de México, a 18 noviembre de 2015.

Firman por la Comisión Especial para el Estudio y Análisis de las Finanzas Públicas.



DIP. ELENA EDITH SEGURA TREJO



**DIP. JOSÉ ALBERTO
BENAVIDES CASTAÑEDA**



**DIP. ANDRÉS ATAYDE
RUBIOLO**



**DIP. LUIS GERARDO
QUIJANO MORALES**



DIP. IVÁN TEXTA SOLÍS

DIP. POR MORENA

DIP. POR MORENA