

H. CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN

PRESENTE

La fracción legislativa del Partido Revolucionario Institucional, integrada por los que suscriben: Diputado Gaspar Armando Quintal Parra, Diputada Fabiola Loeza Novelo y Diputada Karla Reyna Franco Blanco, integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura con fundamento en los artículos 35 fracción I de la Constitución Política del Estado de Yucatán, 16, 22 y 53 de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo; 68 y 69 de su propio Reglamento, ambos del Estado de Yucatán, nos permitimos presentar ante esta Soberanía la iniciativa de reforma a la Constitución Política y la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental, ambas del Estado de Yucatán, en materia de autonomía presupuestal, con base en la siguiente:

Exposición de motivos

El sistema de gobierno mexicano reconocido en la Constitución de 1917 mantiene un esquema de estado federal, configurado por una división tripartita de poderes -Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, flexibilizado con la creación de los organismos constitucionales autónomos, todos con un mandato de coordinación y no de subordinación para el cumplimiento de las competencias que les han sido conferidas constitucionalmente,¹ y una función de pesos y contrapesos entre sí.

Asimismo, cada una, para el ejercicio de una gestión adecuada, requiere de la suficiencia presupuestaria y de una administración eficiente, eficaz, transparente, economía y honradez para el cumplimiento de objetivos, metas y programas, conforme el primer párrafo del artículo 24 de la Constitución Federal, y que año con año soportan el presupuesto programado, muchas veces confrontado con la asignación final en la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo.

La fracción Legislativa del Revolucionario Institucional considera que cada ente público es el que conoce, planea, programa, ejecuta, supervisa y evaluar sus acciones, y cuentan con plena capacidad para ejecutar sin intromisión alguna de algún otro Poder; por lo que debe prevalecer el respeto a la soberanía de cada uno, y de ninguna manera, anteponer en importancia o prioridad funciones ejecutivas, legislativas o jurisdiccionales, sino que deben procurarse el correcto ejercicio de las atribuciones que les corresponden.

¹ Jurisprudencia constitucional P./J. 78/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Julio de 2009, página 1540, Novena época, Registro digital: 166964

En ese sentido, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la intromisión, la dependencia y la subordinación son conductas violatorias del principio de la división de poderes. La intromisión se produce cuando uno de los poderes interfiere o se inmiscuye en un asunto concerniente a otro, sin que por ello pueda considerarse que existe una sumisión o dependencia. Por su parte, mediante la dependencia un poder impide a otro, de forma antijurídica, tomar decisiones o realizar conductas de manera autónoma. Por último, la subordinación implica el sometimiento de uno de los poderes a otro, de ahí que represente el mayor grado de violación al principio de un federalismo basado en la división de poderes.

Precisamente para evitar el conflicto entre poderes públicos, es importante consolidar la autonomía presupuestaria, como una premisa fundamental para garantizar las funciones de cada Poder del Estado, considerando que el presupuesto es la herramienta para la prestación del servicio público. En cuanto a esto, la autonomía presupuestaria implica la existencia de ingresos estables, previamente determinados, y que la formulación y determinación del presupuesto le debe corresponder de forma exclusiva a cada Poder público.

Lo expresado, encuentra su base en los criterios sostenidos por el Máximo Tribunal de nuestro país, en las siguientes tesis jurisprudenciales, a saber:

Registro digital: 180537

Instancia: Pleno

Novena Época

Materias(s): Constitucional

Tesis: P./J. 83/2004

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, Septiembre de 2004, página 1187

Tipo: Jurisprudencia

PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. *La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden*

cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.

Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 83/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.

Registro digital: 175039

Instancia: Pleno

Novena Época

Materias(s): Constitucional

Tesis: P./J. 69/2006

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Mayo de 2006, página 1476

Tipo: Jurisprudencia

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU TITULAR CARECE DE FACULTADES PARA MODIFICAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE ESA ENTIDAD. *El artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el principio de legalidad, conforme al cual las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos determinados en ella, principio que se retoma en el precepto 97 de la Constitución Política del Estado de Baja California, según el cual los funcionarios públicos no tienen más facultades que las que expresamente les otorgan las leyes. Ahora bien, si se atiende a que conforme a los artículos 22, segundo párrafo, y 27, fracción I, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de dicho Estado, el Poder Judicial de la entidad formulará su propio proyecto de presupuesto, el cual lo presentará al titular del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Planeación y Finanzas para ser enviado al Congreso Local, y que de acuerdo con los preceptos 249, fracción XVII, y 253, fracción XXIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa entidad, son facultades exclusivas del Tribunal de Justicia Electoral aprobar el proyecto definitivo de su presupuesto de egresos y acordar que sea presentado al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del propio Estado, resulta evidente que el Gobernador carece de facultades para modificar o reducir el proyecto de presupuesto de egresos presentado por el Tribunal de Justicia Electoral*

del Poder Judicial de la entidad, pues únicamente funge como conducto para hacer llegar dicho documento al Congreso Estatal.

Controversia constitucional 10/2005. Poder Judicial del Estado de Baja California. 8 de diciembre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alberto Miguel Ruiz Matías.

El Tribunal Pleno, el once de mayo en curso, aprobó, con el número 69/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de mayo de dos mil seis.

Así, la autonomía presupuestaria debe incluir, por lo menos, dos vertientes:

1. **Autonomía de determinación:** Es la plena capacidad de los poderes públicos para establecer su presupuesto de conformidad con sus estructuras y cometidos, sin que ningún órgano pueda interferir en su conformación. Esta capacidad impide que su presupuesto pueda ser condicionado en su diseño y formulación, o modificado de forma previa por los órganos de intermediación, teniendo que limitarse a incorporarlo en sus términos al Presupuesto de Egresos sin modificación alguna.
2. **Autonomía de gestión:** Supone un ámbito de libertad conferido a una institución para que pueda ejecutar su presupuesto con miras a cumplir debidamente con el objeto de creación, el ejercicio de sus facultades y alcanzar los objetivos y metas que se ha impuesto. Lo que significa conferir al órgano suficientes atribuciones para definir los mecanismos administrativos o económicos para el cumplimiento de la ley.

Ahora bien, Massimo Giannini², expresa que el concepto de autonomía, es:

- a) No tanto la independencia, como la no dependencia.
- b) No tanto la autodeterminación, sino la no heterodeterminación.
- c) No tanto la libertad, sino la no sujeción.
- d) No tanto el carácter originario, sino la no derivación.

² Giannini, Massimo Severo. Autonomía. Teoría generale e diritto pubblico, Enciclopedia del Diritto, V. IV, Milano, Giuffrè, 1959, p. 36.

En ese contexto, la autonomía presupuestaria no supone de forma alguna dejar de cumplir con los criterios de austeridad, racionalidad, eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas del gasto público, previstas en la Constitución Federal, sino por el contrario, genera una obligación mayor a cada ente responsable del ejercicio del presupuesto, porque significa que se hace responsable del ejercicio del gasto público, desde la planeación, hasta en su ejercicio y aplicación de su presupuesto. De tal forma, que queda obligado a rendir cuentas a su órgano fiscalizador y, en su caso, responder ante las omisiones y faltas que pudieran configurarse.

Lo anterior, sin menoscabo de que los poderes legislativo y judicial, así como todos los entes públicos estatales en la programación y planeación de sus respectivos proyectos de presupuesto, deban sujetarse a lo dispuesto en la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental y la Ley de Disciplina Financiera, ambas del Estado de Yucatán. Además de asegurarse de que su propuesta, sea compatible con los criterios generales emitidos por la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Ejecutivo, en lo conducente, y la estructura programática vigente.

Ahora bien, esta Fracción Parlamentaria considera cuestionable la redirección unilateral y sin la debida argumentación de los presupuestos anuales de los poderes legislativo y judicial por parte del Ejecutivo, con un impacto en sus objetivos, metas y proyectos, lo que da como resultado un déficit programático en sus gastos internos, en los cuales se debe considerar la plantilla laboral, la infraestructura, pero sobre todo, en el cumplimiento de sus obligaciones esenciales y administrativas.

Es por eso, que la Constitución Política del Estado, previene que al Poder Judicial se le deba otorgar un presupuesto mayor al recibido el año anterior y un dos por ciento del total de gasto programable. Sin embargo, esto no se ha cumplido en los últimos tres años, lo que ha impactado en sus finanzas, prestación del servicio, gastos operativos y, por ende, en la garantía de una justicia pronta y expedita; lo cual merece un análisis para los demás poderes y organismos constitucionales autónomos.

Especial mención merece el Poder Legislativo del Estado de Yucatán, máxima instancia de representación social, con la alta encomienda de dictar el marco jurídico estatal y de aprobar el Presupuesto de Egresos del Estado, y con una capacidad financiera que se ve mermada de manera particular ejercicio, tras ejercicio, lo que pone en grave riesgo la viabilidad financiera de este Poder.

El H. Congreso del Estado de Yucatán, por un lado, es uno de los que menos recursos utiliza al año a nivel nacional, esto según los informes legislativos del año 2018 y 2019 del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C (IMCO),³ y, por otro, es uno de los que más producción legislativa genera, con mayores actividades realizadas para defender el interés público y ser un contrapeso político en la división de poderes.

Por otro lado, la Carta Magna, ha sufrido reformas a fin de crear órganos dotados de autonomía constitucional, los cuales representan una innovación a la doctrina tradicional de la división de poderes. Su creación, conformación, facultades ha sido motivo de debate doctrinal, pero sin duda, se constituyen como independientes de los poderes tradicionales y se sitúan a su mismo nivel con los que guardan relaciones de coordinación y control.⁴

Cabe significar, que el texto que da origen a los órganos autónomos constitucionales no homogeniza el tipo de autonomía que les es conferida, sin embargo, éstas encuadran en las tres antes referidas, a saber: de gestión, técnica y presupuestal. En ese sentido, la autonomía de determinación presupuestal, posibilita al órgano proyectar sus necesidades económicas a partir de su plan de actividades; aunado a que les permite llevar a cargo sus gestiones administrativas de forma independiente.⁵

Algunas de las características que deben tener los órganos autónomos son las siguientes⁶:

- 1) Autonomía de tipo político-jurídica, en el sentido de que los órganos constitucionales autónomos gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal;
- 2) Autonomía administrativa, que significa que tiene cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado, y

³ Informes Legislativos, Instituto Mexicano para la Competitividad. Consultable en: <https://imco.org.mx/indices/>

⁴ Fabián Ruiz, José. (2017) Los Órganos Constitucionales Autónomos en México: Una visión integradora. Cuestiones Constitucionales, número 37, julio-diciembre 2017. Recuperado desde: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11454/13359>

⁵ Idem.

⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *Los Órganos Autónomos en México*, en "Estado de Derecho y Transición Jurídica", Serna de la Garza y Caballero Juárez, Editores (2002) UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado desde: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/306/7.pdf>

- 3) Autonomía financiera o presupuestaria, que implica que los órganos constitucionales autónomos pueden determinar en una primer instancia sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo.

En ese orden de ideas, la autonomía presupuestaria les permite a los órganos autónomos tener certeza en la asignación de recursos financieros, fortaleciendo su independencia y la planeación estratégica, a fin de que alcancen sus metas y objetivos y lo dota de la capacidad para determinar por sí mismo los montos económicos necesarios para cumplir con las atribuciones que tiene constitucionalmente conferidas, para gestionarlos de manera independiente de conformidad con su objeto, y para fiscalizarlos a través de órganos y procedimientos legalmente establecidos.

Cabe señalar que la autonomía de los órganos autónomos implica la facultad de decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en las leyes relativas, y sin estar subordinados a otros órganos o poderes públicos; por tanto, tal independencia y autonomía opera tanto de forma externa (función que realizan) como interna (actos administrativos que le permitan funcionar y cumplir con las atribuciones que la ley le confiere). Como expresión de esta autonomía, y con la finalidad de que estos órganos puedan funcionar y cumplir con sus atribuciones, le corresponde elaborar, aprobar, administrar y ejercer anualmente su presupuesto de egresos, sujetándose siempre a la normatividad de la materia.⁷

En ese sentido, el Máximo Tribunal de nuestro país, de forma consistente con lo hasta aquí expuesto, ha establecido que los órganos constitucionales autónomos cumplen con funciones estatales específicas y que, entre otras características deben contar con autonomía funcional y financiera, como se observa en la siguiente jurisprudencia:

Registro digital: 170238

Instancia: Pleno

Novena Época

Materias(s): Constitucional

Tesis: P./J. 12/2008

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1871

⁷ Acción de inconstitucionalidad 12/2007, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de noviembre de 2007.

Tipo: Jurisprudencia

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; **c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera;** y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

En este tenor, la presente iniciativa no es para que los poderes públicos y los organismos constitucionales autónomos tengan recursos exorbitantes, ni tampoco para que exista un derroche financiero, por el contrario, es para que haya una robusta viabilidad financiera, administrativa y, sobre todo, digna para sus trabajadores, para que se aminoren los problemas financieros y se fortalezca el Estado de Derecho.

El objetivo de esta reforma es reconocer la autonomía presupuestaria; es decir, que no exista intermediarios en la determinación presupuestaria de los poderes y de los organismos constitucionales autónomos; que ninguno pueda intervenir en la configuración y modificación del presupuesto del otro. Respetando además la autogestión, organización en el ejercicio y aplicación de los dineros públicos para usarlos en lo más importante de cada uno de los poderes.

De igual forma, es importante recalcar que dotar de autonomía presupuestaria constitucional a los ejecutores del gasto, no produce inflexibilidades presupuestales que dificulten o impidan el análisis de prioridades para que el dinero se gaste en los aspectos que más se necesitan en cada momento. Esto porque los proyectos de presupuesto que se presenten a la aprobación del Congreso del Estado deberán atender a las posibilidades del ingreso y gasto público del Estado conforme a los criterios que emita el Poder Ejecutivo.

Por tanto, en acatamiento a la autonomía presupuestaria, en sus vertientes de determinación y de gestión en la integración de los presupuestos de los otros poderes al proyecto de Presupuesto de Egresos, el Poder Ejecutivo no podrá realizar cambios o modificaciones, sino que deberá limitarse a incorporarlos en sus términos al proyecto que será enviado para su discusión al Congreso del Estado de Yucatán; donde en todo caso, se analice, se argumente y se decida la congruencia del gasto público.

Es importante señalar, que el servicio público en Yucatán merece contar con elementos que lo dignifiquen y más cuando se trata de volver tangible la división de poderes en nuestra entidad.

Quienes suscribimos esta iniciativa, sabemos de la importancia que tiene fortalecer las instituciones públicas para la consolidación del Estado de Derecho en beneficio de la ciudadanía, esa es nuestra visión y hacia ahí están trazadas nuestras metas.

Por tales motivos, presento a esta asamblea legislativa la siguiente iniciativa de reforma a la Constitución Política y a la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental, ambas del Estado de Yucatán, para quedar en los términos siguientes:

Decreto:

ARTÍCULO PRIMERO. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 16 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, recorriéndose su actual párrafo segundo para ser tercero y quedar de la siguiente manera:

Artículo 16.- ...

Los poderes públicos tendrán plena autonomía presupuestaria, por lo tanto, no habrá intermediarios en cuanto a la determinación y gestión de sus presupuestos, los cuales serán aprobados y ejercidos en apego a los criterios de austeridad, racionalidad, eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas del gasto público, y con base a las previsiones de ingresos que realice el Poder Ejecutivo, considerando preponderante, la maximización de los recursos destinados al servicio público y de quienes se encargan de prestarlo. Para el caso del Poder Judicial se estará conforme a lo dispuesto en el artículo 64 de esta Constitución y para la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, el segundo párrafo del artículo 74 de esta Constitución.

...

ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforma la fracción I y su inciso a) del artículo 6, el artículo 38 y el inciso c) de la fracción I del artículo 54 de la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán, para quedar como sigue:

Artículo 6.- ...

I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y organismos autónomos, conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política del Estado, las siguientes atribuciones y obligaciones:

a) Determinar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración en los mismos términos al Proyecto de Presupuesto de Egresos, considerando las previsiones de ingresos y los criterios generales en los cuales se base la previsión de gasto que les comunique la Secretaría;

b) a i) ...

II. ...

Artículo 38.- Los poderes Legislativo y Judicial y los organismos autónomos enviarán a la Secretaría sus proyectos de presupuesto con el fin de integrarlos en los mismos términos al proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar el 15 de octubre.

En la programación y presupuestación de sus proyectos, deberán sujetarse a lo dispuesto en esta ley y la Ley de Disciplina Financiera y asegurarse de que su propuesta sea compatible con los criterios generales emitidos por la Secretaría, en lo conducente, y la estructura programática vigente, lo cual no deberá contravenir su autonomía presupuestaria.

Artículo 54.- ...

I.- ...

a) y b) ...

c) El gasto total conforme a las clasificaciones a que se refiere el artículo 53 de esta ley, desglosando el gasto programable y el gasto no programable.

II. y III. ...

...

Transitorios:

Artículo primero. Las disposiciones de este decreto entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.

Artículo segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Artículo tercero. Publíquese en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.

Protestamos lo necesario en la ciudad de Mérida, Yucatán a los 28 días del mes de febrero del 2022.

DIP. GASPAR ARMANDO QUINTAL PARRA

DIP. FABIOLA LOEZA NOVELO

DIP. KARLA REYNA FRANCO BLANCO