

La Reconducción Presupuestaria como Medio de Sustentabilidad de la Actividad Financiera del Estado de Guanajuato

José Luis Mario Aguilar y Maya Medrano¹

Roberto Ávila García²

Jorge Gabriel Macias Llamas³

Juan Antonio Rodríguez Corona⁴

Ante la posibilidad de enfrentar situaciones irregulares por la falta de aprobación en los tiempos establecidos en las disposiciones legales de los presupuestos de ingresos y/o ingresos de las entidades federativas en nuestra República, se han presentado diversos estudios que aportan alternativas para evitar que esto suceda.

En el presente artículo que fue elaborado por funcionarios de la administración tributaria del Estado de Guanajuato con la finalidad de proponer alternativas de solución. Los autores realizan un interesante análisis de las posibles causas que podrían originar dicha eventualidad, así como de las consecuencias que ello acarrearía para la administración pública; llevado a cabo todo ello a través de un concienzudo examen de las disposiciones legales vigentes en nuestro país, así como en la comparación de las mismas en otros países; para concluir presentando una reflexionada propuesta de la que sería la más adecuada alternativa de solución que podría adoptarse conforme los principios básicos que nos rigen actualmente en dicha materia.

INTRODUCCIÓN

La presente disertación tiene como propósito abordar, desde una perspectiva jurídica, la problemática que se suscita en los distintos órdenes de gobierno que integran nuestro sistema de Estado compuesto, de corte federal, por virtud de la ausencia de presupuestos de ingresos y de egresos al inicio del ejercicio fiscal correspondiente, con el propósito de identificar una figura que permita preservar la viabilidad financiera del sector público federal, estatal y municipal, sin infringir los imperativos normativos que encauzan la actuación de cada uno de éstos.

Para ello, se consideró conveniente utilizar como insumos las diversas aportaciones que sobre la materia presupuestaria han sido consignadas en la doctrina nacional, en el derecho comparado nacional e internacional, así como la experiencia obtenida a partir de la reforma que al efecto fue realizada en el orden jurídico del Estado de Guanajuato durante el año 2003.

En este sentido, en estas líneas se alude en primera instancia a los fundamentos jurídicos que definen a la actividad financiera del sector público mexicano como una facultad sujeta indefectiblemente al orden jurídico, así como a las particularidades que el proceso presupuestario entraña. Posteriormente, se analizan los distintos planteamientos que han sido traducidos en derecho positivo a fin de solventar la ausencia de los ordenamientos financieros anuales, para concluir con la exposición de los razonamientos por los que se considera que la figura de la reconducción presupuestaria se erige como la medida de aplicación temporal

- 1 Secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato.
- 2 Asesor del Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Guanajuato.
- 3 Encargado de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Guanajuato.
- 4 Director de Normatividad de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Guanajuato.

que mayores ventajas representa para la atención de la problemática planteada.

I.- ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

La provisión de determinados satisfactores y el establecimiento de condiciones propicias para el desarrollo humano, son elementos cuyo cumplimiento justifica la existencia misma del Estado como sociedad formalmente constituida, sujeta a un ordenamiento jurídico.

En efecto, aun cuando el presente estudio no se aboca al desmenuzamiento del concepto de bien común, baste señalar que su consecución comprende la realización de una infinita gama de acciones que requieren del Estado la posesión de recursos económicos que le permitan estar en condiciones de atender la prestación de servicios públicos, atención de otras necesidades colectivas, aseguramiento de condiciones para el desarrollo regional y nacional, etc.

De esta forma, las acciones relativas a la obtención de recursos, su administración y redistribución entre la sociedad, comprenden el ámbito de referencia de la actividad financiera del Estado, las cuales se realizan atendiendo a motivaciones de distinta índole –i.e. jurídicas, económicas, políticas, etc.–, abrevando de diversas ramas del conocimiento –i.e. derecho, ciencia política, contaduría, administración, etc.–⁵.

Orden jurídico federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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.

Artículo 126.- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

II.- PRINCIPIOS APLICABLES A LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

La obtención de fuentes de financiamiento, administración de la hacienda pública del Estado y el ejercicio del gasto público son actividades que se encuentran normadas constitucional y legalmente, en razón de que representan el mecanismo por el cual la autoridad hace uso de las contribuciones y demás recursos que componen el patrimonio público, para dar satisfacción al interés colectivo.

El principio de legalidad que orienta estas aseveraciones se encuentra contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo reproducido por la mayoría de las Constituciones particulares de las entidades federativas.

Al efecto, debe señalarse que el orden jurídico nacional establece tanto para el ejercicio de la potestad tributaria del Estado –por referirnos a las contribuciones, que constituyen el componente de ingreso que mayor certidumbre proporciona en razón de sus notas distintivas de previsibilidad, permanencia y suficiencia–, como para la aplicación de los caudales públicos, la obligación de revestir de formalidad y certidumbre jurídica los mecanismos de obtención y ejercicio de esos recursos para la atención de los servicios y actividades que el sector público tiene a su cargo, es decir, la realización de tales acciones no ha sido dejada al arbitrio de las instancias administrativas gubernamentales. Lo anterior queda de manifiesto en el alcance de las disposiciones constitucionales que al efecto se transcriben:

Orden jurídico del Estado de Guanajuato

Constitución Política del Estado

Artículo 19.- Son obligaciones de los habitantes del Estado:

...

II.- Contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio de su residencia, en la forma que dispongan las leyes de la materia.

Artículo 134.- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o en Ley posterior.

5 Cfr. DE LA GARZA, Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano". Editorial Porrúa. México. 2001. Págs.15-18.

De esta forma, dicho principio de legalidad se materializa fundamentalmente a través de la obligación del Poder Ejecutivo de someter al Poder Legislativo las proyecciones debidamente equilibradas de los ingresos que el Estado obtendrá, así como de las erogaciones que realizará durante un periodo determinado –con excepción del Presupuesto de Egresos Municipal, que es aprobado por el Ayuntamiento correspondiente-, con el propósito de llevar a cabo su política económica, de inversión, fomento a la producción, etc., a efecto de su debida legitimación a través de la discusión, aprobación y promulgación de los ordenamientos financieros correspondientes.

Orden jurídico federal
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

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 ...

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo 39.- La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero.

En el Presupuesto de Egresos se aprobarán las provisiones de gasto con un nivel de agregación de ramo y programa. En el caso de las entidades, las provisiones de gasto se aprobarán por flujo de efectivo y programa.

...

Ahora bien, tanto el constituyente como el legislador ordinario han establecido, de forma anual, el ámbito de vigencia temporal de los ordenamientos presupuestarios de mérito, cuya excepción es planteada por la reconducción presupuestaria sobre la que abundaremos más adelante. En efecto, si bien es cierto que se han dado pasos hacia la previsión de compromisos de gastos plurianuales de proyectos específicos, el precitado principio de anualidad ha sido dispuesto en los preceptos que a manera de ejemplo se transcriben a continuación:

Orden jurídico del Estado de Guanajuato
Constitución Política del Estado

Artículo 63.- Son facultades del Congreso del Estado:

...

XIII.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Estado presentado por el Gobernador, previa aprobación de la Ley de ingresos respectiva.

Artículo 102.- Los Ordenamientos Fiscales señalarán la fuente de los Arbitrios y las Reglas Generales de Causación, Cobro y Recursos, en forma clara y sencilla. Estos Ordenamientos serán de estricta aplicación y no podrán extenderse a casos no exactamente previstos en los mismos.

La Ley de Ingresos será anual y en ella deberán consignarse solamente las tasas o valores de los conceptos del ingreso. La Ley del Presupuesto General de Egresos también será anual y deberá ser razonablemente proporcional a la estimación del ingreso, tomando en cuenta el correspondiente al año anterior.

...

Ley para el ejercicio y control de los recursos públicos para el Estado y Municipios de Guanajuato

Artículo 15.- Sólo el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría, formulará la iniciativa de Ley de Ingresos para el Estado y sólo los Ayuntamientos por conducto de la Tesorería, formularán la iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio respectivo.

Artículo 24.- El presupuesto de egresos del Estado, será el que contenga el Decreto de la Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal que corresponda, que apruebe la Legislatura, a iniciativa del Titular del Poder Ejecutivo.

Al respecto, es de señalarse que los propios ordenamientos que regulan y pretenden garantizar la seguridad jurídica respecto del destino que se dará a la hacienda pública, reconocen que en virtud de la dinámica económica de toda sociedad, frecuentemente varían las circunstancias conforme a las cuales fueron originalmente autorizados los presupuestos de egresos. En este sentido, la legislación financiera de los distintos órdenes de gobierno contempla mecanismos de flexibilización presupuestal que autorizan a los ejecutores de gasto para realizar ajustes a sus respectivas previsiones, en pro de la consecución de los fines colectivos. Estos mecanismos consisten, entre otros, en el facultamiento que el legislador confiere al Ejecutivo, por conducto de la dependencia encargada de la administración de la hacienda pública, para realizar diversas adecuaciones presupuestarias, tales como:

- a) Transferencias o trasposos de asignaciones presupuestales;
- b) Reasignación de gasto no ejercido, sea por economías, ahorros, cancelaciones de programas, diferimientos, etc.
- c) Aplicación de recursos excedentes a las cantidades establecidas en el pronóstico de ingresos;
- d) Creación de nuevos programas; etc.

III. POSICIÓN DOCTRINARIA FRENTE A LOS PRESUPUESTOS DE INGRESOS Y EGRESOS

A pesar de que la producción doctrinaria nacional en torno a la figura de los presupuestos de ingresos y egresos de los distintos órdenes de gobierno, no ha sido tan prolija como en otras ramas de la ciencia jurídica, existen múltiples discusiones dirigidas fundamentalmente a: (i) principio de unidad presupuestaria, (ii) su naturaleza jurídica, (iii) procedimiento legislativo de formación y enmienda, (iii) observaciones y veto por parte del Ejecutivo, y (v) su falta de aprobación o promulgación al inicio del ejercicio fiscal correspondiente.

Si bien el supuesto de estudio del presente artículo es precisamente el que ha sido referido en último término, la trascendencia y complejidad de las demás cuestiones señaladas nos orilla a dedicar cuando menos unas cuantas líneas a su mero planteamiento. Al efecto, antepondremos la exposición del principio de unidad presupuestaria a la referencia a la naturaleza jurídica de los ordenamientos financieros, en razón de que la expresión del primer concepto en el derecho positivo mexicano, incide en la diferenciación creada en torno al segundo.

i).- Principio de unidad presupuestaria.- Se cuestiona la separación que se efectúa de las previsiones de ingreso y gasto en dos ordenamientos distintos, al grado incluso de que en el orden jurídico federal se prevén procedimientos distintos para la formación de cada uno de éstos.

Al respecto, autores como María de la Luz Mijangos Borja⁶ se pronuncian por la existencia de un solo ordenamiento que despeje de una vez por todas los cuestionamientos relativos a su distinta naturaleza jurídica y a la posibilidad de ser vetado, de manera semejante a lo que acontece en España con la Ley de Presupuestos Generales del Estado o, sin ir más lejos, el caso de la legislación financiera del Estado de Sinaloa, en cuya Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal del año 2006⁷, se encuentra comprendida la expresión legal de la política económica del sector público de esa entidad federativa.

No obstante, debe reconocerse que la aplicación de tal medida en el ámbito municipal tendría efectos contraventorios para la autonomía de tal orden de gobierno, en la medida en que éste carece de potestad tributaria.

6 Cfr. MIJANGOSBORJA, María de la Luz. "La naturaleza jurídica del presupuesto". Revista Quórum. Número 57. Año VI. Septiembre-octubre. México 1997.

7 Publicada en el Periódico Oficial del Estado número 156 de fecha 30 de diciembre de 2005, Segunda Sección.

ii).- Naturaleza jurídica.- Como ha sido señalado, tanto en el orden jurídico nacional como en la mayoría de las legislaciones estatales, se hace la distinción de presupuestos en ordenamientos distintos, al grado de conferirle al presupuesto de ingresos carácter de Ley, mientras que al de egresos únicamente rango de Decreto. Al efecto, señalar que son pocas las entidades federativas que atribuyen carácter de ley al Presupuesto de Egresos del Estado, entre las que podemos mencionar a Sinaloa, Nuevo León, Puebla y Guanajuato.

Para justificar esta diferenciación se afirma que el presupuesto de egresos contiene prevenciones esencialmente dirigidas al sector público, razón por la cual se aduce que debe atribuirse a dicho ordenamiento una connotación materialmente administrativa al no compartir el carácter de generalidad⁸. Esta postura fue sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias⁹.

Por otra parte se ubican los apologistas del carácter formal y materialmente legislativo del presupuesto de egresos, quienes reconocen la incidencia de ese ordenamiento en la esfera jurídica de los particulares, por virtud de la cual se pronuncian por reestablecer la participación del Senado en el procedimiento legislativo correspondiente, misma que

se le ha negado desde que el Congreso de la Unión regresó al sistema bicameral en 1874¹⁰.

iii).- Procedimiento legislativo de formación y enmienda.- Con independencia de la connotación de Ley o Decreto que se le otorgue al presupuesto de egresos en la legislación federal y la correspondiente a las entidades federativas, debe reconocerse que el procedimiento para su formación es en todo caso *sui generis*, por cuanto reviste particularidades que lo distinguen de las normas generales aplicables a la presentación de las iniciativas y a la discusión parlamentaria del resto de los ordenamientos legales.

Entre estas particularidades podemos mencionar la facultad exclusiva del Ejecutivo para iniciar los presupuestos de ingresos y egresos, así como el orden de análisis, discusión y aprobación conforme al cual primero se discuten los ingresos y luego los egresos. Al efecto, de la redacción de algunos textos constitucionales se generan discusiones en torno a quién corresponde iniciar el procedimiento de enmienda de los ordenamientos aprobados, así como a la facultad del Legislativo para modificar las previsiones elaboradas por quien tiene a su cargo la planeación, programación y presupuestación del gasto público¹¹.

Al respecto, debe destacarse el avance que para la dilucidación de algunas de estas cuestiones propicia el texto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el Capítulo III de su Título Segundo, denominado

8 Ver MIJANGOS BORJA, María de la Luz. "La naturaleza jurídica..."

9 A guisa de ejemplo se puede citar la tesis jurisprudencial P./J. 24/99 por la que se resolvió la Acción de inconstitucionalidad 4/98 interpuesta por diputados de la Asamblea del Distrito Federal, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Abril de 1999, Página: 251, del rubro siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL.

10 Cfr. GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso y VALADÉS, Diego. "El Proceso Presupuestario y las relaciones entre los órganos del Poder". Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie ensayos jurídicos. Número 2. Primera reimpresión. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2001. Págs. 56 y 57.

11 Ver MIJANGOS BORJA, María de la Luz. "La naturaleza jurídica..."

“De la Aprobación y los Mecanismos de Comunicación y Coordinación entre Poderes” (*arts. 42 a 44*), así como en otras disposiciones de sustentabilidad fiscal como la obligación de soportar las propuestas de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos presentado por el Ejecutivo, con la respectiva creación de fuentes de ingreso o reducción de previsiones de gasto correspondientes (*art. 18*)¹².

iv).- Observaciones y veto por parte del Ejecutivo.- Derivado de la distinción creada en torno a la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos de la Federación, así como de la lacónica redacción del procedimiento de formación de leyes que se contiene en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*particularmente de su artículo 72*), se ha generado polémica en torno a si el Ejecutivo Federal tiene o no facultad de realizar observaciones al decreto aprobado por la Cámara de Diputados ¹³, llegando ésta a su punto más álgido con la interposición de la Controversia Constitucional 109/2004 promovida por el Ejecutivo Federal ante la Suprema

Corte de Justicia de la Nación ¹⁴, en cuya resolución ese alto Tribunal concedió la razón al promovente, al grado de establecer que el Presupuesto de Egresos es una Norma General frente a la que no es absoluta la facultad del Legislativo para modificar la iniciativa correspondiente.

Al respecto, cabe señalar que en el caso de la mayoría de las legislaciones de las entidades federativas no existe incertidumbre en torno a este aspecto, pues si bien es cierto que se atribuye al presupuesto de egresos carácter de decreto, la composición de los Congresos estatales es unicameral. No obstante, es de señalarse el caso de la Constitución del Estado de Jalisco en la que no se otorga al Ejecutivo la facultad de devolver con observaciones decretos aprobados por el Legislativo, sino únicamente de Leyes (*art. 33*).

IV.- AUSENCIA DE PRESUPUESTOS AL INICIO DEL EJERCICIO FISCAL

Para abordar este punto, se estima necesario establecer dos premisas fundamentales: (i) la discusión del paquete fiscal de cualquier orden de gobierno no sólo se sujeta a aspectos económicos y jurídicos, sino que invariablemente estará influenciada por consideraciones de índole política por cuanto la materia de análisis está constituida por la expresión anual del plan económico gubernamental, en cuya valoración y aprobación interviene un cuerpo colegiado de integración plural; y (ii) ningún sistema que contemple la división de poderes puede preciar de ser ajeno a situaciones en las que no sea posible concretar en tiempo y forma acuerdos entre los poderes que intervienen en la generación de los ordenamientos jurídicos

12 La Ley para el ejercicio y control de los recursos públicos del Estado y los Municipios de Guanajuato contempla una disposición semejante, al establecer en su artículo 37 lo siguiente:

Artículo 37.- Cuando se presente una iniciativa de reforma a la Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de reforma a la Ley de Ingresos, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal...

13 Ver ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. “El Veto y la Reconducción Presupuestal en la iniciativa de reformas constitucionales presentada por el Ejecutivo en abril de 2001”; y UGALDE, Luis Carlos. “Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: El caso del veto presidencial”. Ambos artículos publicados en: Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2002.

14 Dicho medio de control constitucional fue interpuesto en contra de la determinación del Pleno de la Cámara de Diputados (con el voto a favor de 332 diputados) de fecha 14 de diciembre de 2004, por la que se negó la admisión a trámite de las observaciones formuladas por el Ejecutivo federal al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara el día 18 de noviembre de 2004.

cos necesarios para llevar a cabo las políticas públicas.

En efecto, el proceso de formación de los presupuestos de ingresos y egresos entraña uno de los ejercicios de interacción institucional más representativos de la teoría de la distribución del poder público, así como de sus pesos y contrapesos, y con ello no aludimos únicamente a su discusión parlamentaria, pues ya desde la formulación de las iniciativas correspondientes debe existir la coordinación entre los Poderes Legislativo y Judicial, los Organismos Autónomos, las entidades paraestatales, y el Ejecutivo, a efecto de que los primeros hagan llegar a este último sus respectivos anteproyectos.

Dicho proceso de coordinación es descrito por Jesús Silva-Herzog Márquez en los siguientes términos:

*“En las manos del Congreso está la suerte del Ejecutivo en tanto que aquél mantiene lo que se conoce como “poder de la bolsa”. Los representantes populares deciden cuánto puede extraer el gobierno de los contribuyentes y definen en qué debe gastarse el dinero público. La estructura constitucional define en este caso la mecánica de una colaboración forzosa, sin prever la solución a un desencuentro final. Para la elaboración de la Ley de Ingresos y del presupuesto de egresos se requiere, en efecto, la conjunción de voluntades ejecutiva y legislativa. Éste es, quizá, el ejemplo más claro del acuerdo forzoso al que obliga la Constitución. El Ejecutivo tiene el monopolio de la iniciativa en materia financiera, mientras el Congreso tiene la potestad para aprobar o modificar la propuesta presidencial. Enormísimo poder: se trata, como es obvio, del oxígeno del gobierno”.*¹⁵

En este sentido, no debe soslayarse que la materia misma de los ordenamientos de mérito se erige como un aliciente natural para llevar a cabo tal acercamiento institucional, pues se trata ni más ni menos de la determinación y

asignación de los recursos con los que cada órgano del sector público costeará la realización de sus programas, proyectos, metas, prestación de servicios a su cargo, etc., durante el siguiente periodo anual. De esta manera, resulta a todas luces lógico que los actores públicos involucrados tengan interés tanto en participar en la formulación de las iniciativas, como en que éstas sean aprobadas y entren en vigor.

No obstante, son varios los ejemplos de falta de acuerdos entre el Ejecutivo y Legislativo en la aprobación de los presupuestos, particularmente de egresos, siendo representativos los acaecidos en Nayarit en 2003, en la Federación el año pasado y más recientemente el caso del Estado de Jalisco, donde el decreto aprobado por el Legislativo fue devuelto por el Gobernador con observaciones, en fecha 6 de enero de 2006¹⁶.

Al respecto, es preciso puntualizar que la ausencia de tales ordenamientos financieros al inicio del ejercicio fiscal correspondiente, puede derivarse de diversas causas:

1. Falta de presentación de las iniciativas respectivas, por parte del Ejecutivo.-

Como ha sido mencionado, la mayoría de los ordenamientos constitucionales y legales del orden jurídico nacional confieren al Ejecutivo la facultad exclusiva de formular las iniciativas de ingresos y egresos (*i.e.* arts. 42 frac. III incisos b y c de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como los numerales 15 y 24 de la Ley para el ejercicio y control de los recursos públicos para el Estado y Municipios de Guanajuato), en atención a sus facultades de administración de la hacienda pública, así como de formulación de los planes de Gobierno y desarrollo que orientarán el curso de la administración pública durante el periodo constitucional correspondiente.

15 Ver CASAR, María Amparo, y MARVÁN, Ignacio (Coord.). “El fin de la siesta constitucional”, en *Gobernar sin Mayoría*, CIDE-TAURUS, México, 2002. Pág. 376.

16 Ver Diario de los debates del Congreso del Estado de Jalisco de fecha 12 de enero de 2006. Año II. Tomo XXIV. Número 173. Pág. 3.

Como ha sido referido, esta obligación a cargo del Ejecutivo se articula además con el establecimiento de imperativos a cargo de los demás Poderes, Organismos Autónomos y Entidades Paraestatales, a efecto de que remitan al primero sus respectivos anteproyectos. Al respecto, es de señalarse la conveniencia del establecimiento de disposiciones por las que se faculte al Ejecutivo a formular tales anteproyectos en caso de incumplimiento en los tiempos señalados, tal y como se prevé en el artículo 27 tercer párrafo de la Ley para el ejercicio y control de los recursos públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En este sentido, sea cual sea la causa del incumplimiento de la presentación de las iniciativas de presupuestos y con independencia de las discusiones en torno a la procedencia de juicio político o acción popular contra el Ejecutivo¹⁷, tal omisión repercutiría en las finanzas públicas del Estado al no iniciarse el procedimiento de formación de los ordenamientos correspondientes.

- 2. Falta de acuerdo en las Comisiones Legislativas dictaminadoras.** Este supuesto alude a la práctica parlamentaria normada por las Leyes Orgánicas del Poder Legislativo, conforme a la cual el análisis de las iniciativas se realiza de manera previa en las Comisiones de trabajo establecidas. De este modo, la falta de aprobación en Comisiones de los dictámenes respectivos por no alcanzar el quórum de votación necesario, tendría como consecuencia la ausencia de materia para ser sometida al Pleno del Congreso local o de la Cámara de Diputados, según sea el caso.

17 En el caso del Ejecutivo Federal, el artículo 110 CPEUM no reconoce la procedencia de juicio político contra el Presidente de la República. A su vez, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato dispone en su numeral 136 que la infracción de cualquier precepto contenido en ese código político generará acción popular contra el infractor.

Al respecto, es de señalarse que algunos ordenamientos constitucionales locales, como el de Baja California, facultan al Pleno para acordar por mayoría de votos de los diputados presentes, la dispensa de los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, en casos de urgencia notoria (*art. 31*).

- 3. Falta de aprobación del dictamen por parte del Pleno.** Este caso alude propiamente a la discusión de los dictámenes ante el Pleno del órgano legislativo, donde la votación se divide de manera que no se alcanza la mayoría necesaria para su aprobación, procediendo su devolución a las Comisiones correspondientes. Al efecto son de destacarse disposiciones constitucionales que disponen que todo proyecto desechado por el Congreso no podrá ser presentado en el mismo periodo de sesiones (*i.e. arts. 72 numeral G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 60 de la Constitución del Estado de Guanajuato, y 33 de la Constitución del Estado de Aguascalientes*).
- 4. Emisión de observaciones por parte del Ejecutivo.** Se refiere a la facultad de veto que ha sido mencionada previamente. Al efecto, es de señalarse que nuestro orden jurídico nacional y estadual no contempla esta figura de forma absoluta, en razón de que las observaciones pueden ser desechadas por el Legislativo por mayoría calificada, en cuyo caso procederá sin más la promulgación de la Ley o decreto correspondiente (*i.e. arts. 72 numeral C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 58 de la Constitución del Estado de Guanajuato*).

No obstante, en algunos ordenamientos no se dispone la forma y término en que habrá de procederse a la promulgación en caso de que el Legislativo rechace las observaciones, de modo que es de advertirse la conveniencia del establecimiento de prevenciones que obliguen al Ejecutivo

a realizarla en un tiempo determinado –i.e. arts. 33 de la Constitución del Estado de Jalisco y 32 de la correspondiente al Estado de Aguascalientes, en el que incluso se dispone que ante el incumplimiento del Ejecutivo, el Congreso ordenará su publicación-.

Al respecto, no se omite señalar que de acuerdo al propio proceso de formación de los ordenamientos de estudio así como del principio de equilibrio presupuestario, la ausencia del presupuesto de ingresos haría inviable la discusión de los egresos respectivos.

Ahora bien, aun cuando las causas pueden ser distintas, el efecto para la actividad financiera del Estado es el mismo; esto es, la falta de legitimidad para el cobro de las contribuciones que forman parte de la hacienda pública –sobre todo en el caso de las Leyes de ingresos estatales y municipales en las que se fijan las tasas y tarifas correspondientes-, así como para la aplicación de los recursos a la prestación de servicios y sostenimiento de oficinas públicas, a la construcción de infraestructura, al pago de obligaciones contraídas, en fin, al cumplimiento de las obligaciones por virtud de las que se atiende el interés colectivo.

En el caso de los presupuestos de ingresos estatales y municipales, cierto es que su ausencia no obstaculizaría la percepción de algunos recursos como aprovechamientos (i.e. multas, recargos, honorarios de ejecución, etc.), así como productos derivados del desarrollo de funciones o aprovechamiento de bienes del dominio privado, cuya legitimidad está determinada por otros ordenamientos como las Leyes de Hacienda, Códigos Fiscales, Financieros, etc., y demás legislación administrativa, así como por actos consensuales; no obstante, no debe perderse de vista que éstos resultarían insuficientes para financiar el gasto público.

En el caso de los presupuestos de egresos la parálisis sería evidente, pues un gobierno que no gasta no puede actuar, y un gobierno que no actúa no justifica su existencia. En ese sentido, coincidimos con Silva Herzog Márquez

cuando afirma que el presupuesto de egresos es el alimento vital del gobierno¹⁸.

Además, debe reconocerse que el supuesto de ausencia total del presupuesto de egresos de la federación representaría para las entidades federativas y Municipios el caos de sus finanzas públicas, habida cuenta que de acuerdo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal –conforme al cual los órdenes de gobierno locales determinaron autolimitar su potestad impositiva y participar de determinados ingresos federales-, el gasto federalizado ejercido por los Estados y Municipios constituye entre el 70 y 90 por ciento de sus ingresos totales¹⁹.

Ya ha sido mencionado que las legislaciones federal y locales se han ido adecuando a efecto de simplificar el proceso de formación de los ordenamientos presupuestarios anuales, para lo cual han incorporado medidas como la anticipación de los términos para la presentación de las iniciativas (i.e. 8 de septiembre para el Ejecutivo federal y 25 de noviembre para el Ejecutivo del Estado de Guanajuato); no obstante también ha sido referido que la falta de acuerdos siempre constituirá una posibilidad que no debe soslayarse, de modo que ante esa incertidumbre ha sido necesario recurrir al derecho comparado a efecto de buscar soluciones de carácter transitorio que permitan la viabilidad del ejercicio de la actividad financiera del Estado, sin detrimento del principio de legalidad invocado.

En torno a las soluciones que más adelante serán expuestas, se ha dicho reiteradamente que tendrán un efecto nocivo en los actores que participan en el proceso de formación de los presupuestos, al desincentivarlos a la asunción de los acuerdos correspondientes en los términos fijados originalmente por el marco legal

18 Cfr. Op. cit., nota 11.

19 Como ejemplo podemos referir que en los pronósticos consignados en las respectivas Leyes de ingresos para el ejercicio fiscal 2006, las participaciones y aportaciones federales representan el siguiente porcentaje de ingresos totales: Estado de México (71 %), Nuevo León (80 %), Guanajuato (78 %) y Chiapas (93 %).

aplicable, puesto que se tendrá la certeza de la disminución del impacto que tendrá la falta de los ordenamientos financieros anuales²⁰.

Frente a estas opiniones, se considera que la provisión de cauces legales para la operación del Estado es un valor que merece mayor apreciación, por cuanto es la actividad estatal la que justifica el ejercicio de sus potestades sobre los gobernados, en beneficio del interés colectivo²¹.

V.- RECONDUCCIÓN PRESUPUESTARIA

Reconocida por la Convención Nacional Hacendaria como estrategia a seguir a efecto de garantizar certidumbre presupuestal²², la reconducción presupuestaria es una figura jurídica consistente en la prórroga de la vigencia de los ordenamientos anuales sobre ingresos y egresos aprobados para el ejercicio fiscal anterior, respecto de conceptos de ingreso y gasto determinados.

Propiamente es una medida transitoria por la que se da cumplimiento al principio de legalidad en la obtención de los ingresos por contribuciones y la aplicación de recursos públicos, a través del establecimiento de

una excepción al principio de anualidad de los ordenamientos que establecen los ingresos y egresos autorizados para el sector público.

Miguel Carbonell sostiene lo siguiente en relación a esta figura:

*“Durante muchos años tuvo un interés simplemente teórico, pero a partir de 1997 no ha dejado de tener creciente relevancia práctica. Desde luego, se han formulado cualquier género de respuestas, varias de ellas inconsecuentes y sin fundamento constitucional alguno, para tratar de resolver la alarmante situación que padecería el país en caso de iniciar un año sin contar con presupuesto aprobado. Algunos sugieren que si para el 31 de diciembre la Cámara no ha tomado una decisión sobre el tema, debe entenderse como aprobado el proyecto que hizo llegar el Ejecutivo. Otros, más sutiles, consideran que llegados a ese punto sin aprobación por parte de los diputados, se entenderá prorrogado el presupuesto del año anterior. Una tercera posición sostiene que, en este último supuesto, además de prorrogar el presupuesto del año anterior, deberá hacerse un ajuste conforme al avance que haya tenido la inflación”.*²³

Como medida de certidumbre financiera ha sido establecida por diversos países como España (*artículo 134 apartado 4º de la Constitución de 1978*), Honduras, Uruguay, Panamá, Venezuela, Colombia, etc.²⁴

Asimismo, ha sido incorporada a la mayoría de los ordenamientos jurídicos de las entidades de la República, entre las que podemos mencionar: (i) las que prevén este mecanismo de prorrogación de sus ordenamientos financieros desde la Constitución local: Colima (*art. 33 de su Constitución local*)

20 Cfr. GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso y VALADÉS, Diego. “El Proceso Presupuestario... Págs. 78 y 79.

21 Silva-Herzog Marquez abunda al respecto señalando que “al definir en estos términos la mecánica de la legislación financiera, el orden constitucional mexicano lleva los peligros del régimen presidencial en un ámbito de pluralidad democrática a extremos de vulnerabilidad. La norma constitucional recrea en esta institución la olla exprés de la ingobernabilidad. Lo más grave es que la propia ley fija el momento exacto en que la olla explotará. El orden constitucional debe prever la eventualidad de un atasco congresional y regular, en consecuencia, el procedimiento que habrá de seguirse en caso de que, al primer día del nuevo año fiscal, no se hayan decretado la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos”. Op. cit., nota 11. p. 377.

22 Ver Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria.- Propuestas finales de la Mesa de Deuda Pública.- Estrategia Uno. Acción 1. Pág. 67.

23 Ver CARBONELL, Miguel. “La Constitución Pendiente”, UNAM, México, 2002, p. 115.

24 Cfr. GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso y VALADÉS, Diego. “El Proceso Presupuestario... Págs. 75 a 80.

Guanajuato (*arts. 63 fracs. XIII y XV, y 102 de su Constitución local*), Sinaloa (*art. 37 de su Constitución local*), Zacatecas (*artículo 65 frac. XII de su Constitución local*), etc. y, (ii) las que lo hacen en legislación secundaria: Chiapas (*art 339 del Código de la Hacienda Pública para el Estado*) y Jalisco (*art. 46 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado*) por señalar algunas.

Debe puntualizarse que son pocos los cuerpos normativos que contemplan la excepción del principio de anualidad para ambos presupuestos -i.e. Colima, Guanajuato, Chihuahua (*art. 64 de su Constitución local*), Nayarit (*art. 47 const.*) y Querétaro (*art. 41 frac. XXIV*)-: En nuestra opinión, aquellas legislaciones que sólo reconocen la posibilidad de reconducir los egresos no procuran la preservación del principio de equilibrio presupuestario, ni plantean solución al evento de ausencia de Ley de ingresos, frente a la que no podría sustentarse ni justificarse gasto alguno.

Por otra parte, en relación a las entidades federativas cuya previsión de la reconducción presupuestal se contiene en ley secundaria,

estimo conducente señalar que esto representa desconocer el principio de jerarquía normativa, por cuanto que el legislador ordinario se arroga atribuciones para establecer una excepción al referido principio de anualidad previsto por el Constituyente (*artículo. 29 frac. XI de la Constitución para el Estado de Chiapas, así como los numerales 35 frac. IV y 111 de la correspondiente al Estado de Jalisco*).

A su vez, la incorporación de esta figura al orden jurídico federal aún está pendiente a pesar de las diversas iniciativas de reforma constitucional presentadas ante el Congreso de la Unión, entre las que puede mencionarse la formulada por el Ejecutivo federal en 2001, en su proyecto denominado “Nueva hacienda pública redistributiva”.

Al respecto, debe señalarse que esta figura es congruente a las disposiciones de la Constitución General de la República y particulares de las entidades federativas, por las que se prevén mecanismos de prorrogación de la vigencia de disposiciones de gasto particulares en materia de salarios de servidores públicos, a saber:

Orden jurídico federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 75. *La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.*

Orden jurídico del Estado de Guanajuato

Constitución Política del Estado

Artículo 134.- ...

El Congreso, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que está establecido por la Ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalado la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la Ley que estableció el empleo.

Tal disposición, si bien se inscribe en el afán protector de derechos sociales que caracteriza al constituyente de 1917 -como se desprende de su vinculación con los artículos 127 y 123 Apartado B fracción IV de la Constitución federal, así como el numeral 132 de la Constitución del Estado de Guanajuato-²⁵; resulta indicativa de la forma en que el propio legislador originario vislumbró el margen de maniobra para hacer frente a las irregularidades presentadas en la formación del presupuesto de egresos.

Ahora bien, la figura de la reconducción presupuestal no contempla la prorrogación de la vigencia de todas las disposiciones previstas en los ordenamientos de mérito, sino tan sólo de algunas específicas que varían de acuerdo a las características del país o del orden de gobierno al que resultan aplicables, y que en términos generales están relacionadas directamente con:

- **Ingresos.-** Las previsiones relativas a las contribuciones;
- **Egresos.-** Las asignaciones de gasto irreductible -i.e. *gasto corriente para pago de salarios, servicios generales para prestación de servicios y operación de oficinas públicas, servicio de la deuda, etc.-*.

Particularizando sobre el tratamiento que a dicha institución confieren las Constituciones particulares de las entidades federativas, podemos mencionar los casos de: (i) Nayarit, donde para su procedencia se requiere la declaratoria del Congreso, además de que prevé el ajuste de las cifras consignadas en los ordenamientos de ingresos y egresos al índice inflacionario que establezca el Banco de México de ese mismo año (art. 47 frac. V)²⁶; (ii)

Veracruz, que especifica con mayor detalle los gastos que podrán realizarse: remuneraciones de servidores públicos y gasto corriente de los servicios de salud, educación, seguridad pública, procuración e impartición de justicia, funcionamiento del Poder Legislativo, así como para los organismos autónomos de Estado, para lo cual se ejercerá en cada mes una doceava parte del último presupuesto aprobado, en tanto se aprueba el nuevo (art. 33 fracción XXVIII).

Al efecto, se advierte que la limitación de los conceptos de gasto autorizados dejaría fuera erogaciones correspondientes a inversión pública, programas de nueva creación, instituciones públicas creadas en el ejercicio fiscal anterior, o bien, se presionaría el funcionamiento de otras, como es el caso de los Institutos electorales cuya asignación presupuestal aumenta considerablemente durante año de comicios. No obstante, es preciso tener siempre presente que no estamos ante una medida de carácter permanente, sino que se trata de un mecanismo extraordinario de carácter provisional para hacer frente a una situación de contingencia, cuya vigencia culminará con la entrada en vigor de los ordenamientos definitivos.

parte del Poder Legislativo del Estado de Nayarit en contra del Ejecutivo local, la cual fue resuelta por unanimidad de 9 votos en el Pleno de la SCJN, en fecha 4 de noviembre de 2003, formulándose la jurisprudencia P./J. 6/2004 visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIX, Marzo de 2004, Página: 1270, del rubro siguiente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACUERDO DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE GASTO Y FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO DE NAYARIT POR EL QUE SE RECOMIENDA AL EJECUTIVO EJERCER TEMPORALMENTE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO POR EL CONGRESO LOCAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2002, HASTA QUE EL CORRESPONDIENTE AL DE 2003 TENGA PLENA VIGENCIA LEGAL, Y SU ACEPTACIÓN POR DICHO TITULAR, TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES A NIVEL ESTATAL.

25 Ver Comentario al artículo 75 por MIJANGOS BORJA, María de la Luz. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada". Décimo Séptima Edición. Tomo III. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2003. Págs. 225-230.

26 El alcance de esta disposición motivó la interposición de la Controversia constitucional 22/2003 por

**VI.- LA RECONDUCCIÓN
PRESUPUESTARIA EN EL ORDEN
JURÍDICO DEL ESTADO DE
GUANAJUATO**

Por virtud de las reformas efectuadas a los artículos 63 fracciones XIII, XV, 102 y 117 fracción VII de la Constitución particular del Estado ²⁷, se incorpora a la legislación

local del Estado de Guanajuato la figura de la reconducción presupuestal tanto para la ley de ingresos como para la de egresos –*como ha sido referido, en Guanajuato se confiere al Presupuesto de Egresos del Estado carácter de Ley-*, así como para las leyes de ingresos municipales y los presupuestos de egresos aprobados por los Ayuntamientos; a saber:

*Constitución Política para el Estado de
Guanajuato*

Artículo 63.- *Son facultades del Congreso del Estado:*

...

XIII.- ...

En el supuesto de que al iniciarse el año fiscal correspondiente, el Congreso del Estado no hubiese aprobado la Ley de Ingresos o la Ley del Presupuesto General de Egresos, en tanto sean expedidas el Congreso no podrá ocuparse de ninguna otra Ley, mientras tanto se aplicará la vigente en el año inmediato anterior; en tal caso, se estará a lo establecido por la Ley Reglamentaria;

...

XV.- *Expedir anualmente las Leyes de Ingresos para los Municipios del Estado. Si al iniciarse el año fiscal correspondiente, el Congreso no hubiese aprobado dichas leyes, no podrá ocuparse de ninguna otra Ley, excepto en el caso en el que el Ayuntamiento respectivo no hubiere presentado su iniciativa. En tanto dichas leyes de ingresos sean expedidas, continuarán aplicándose las correspondientes al año inmediato anterior, en tal caso se estará a lo establecido por la Ley Reglamentaria;*

Artículo 102.- *Los Ordenamientos Fiscales....*

La Ley de Ingresos será anual...

La vigencia anual, tanto de la Ley de Ingresos como de la Ley del Presupuesto General de Egresos tendrá como excepción lo previsto en la fracción XIII del artículo 63 de esta Constitución.

*Ley para el ejercicio y control de los recursos
públicos para el Estado y Municipios de
Guanajuato*

Artículo 21.- *Cuando por cualquier causa no sea aprobada alguna Ley de Ingresos antes del primero de enero del año en que deba entrar en vigencia, se aplicará la del ejercicio inmediato anterior en tanto se emite la nueva.*

En el caso de la Ley de Ingresos para el Estado, no aplicará la disposición anterior en el apartado correspondiente a la contratación de financiamiento por parte del Ejecutivo del Estado.

Artículo 39.- *Cuando por cualquier causa no sean aprobados la Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato o los presupuestos de egresos municipales, para el ejercicio fiscal correspondiente, en tanto éstos se expidan, se aplicará el del ejercicio inmediato anterior, únicamente en los conceptos correspondientes al gasto de operación ordinario.*

Como puede apreciarse, la reforma constitucional expuesta prevé que en caso de que al inicio del año fiscal no hayan sido aprobadas las leyes de ingresos y egresos correspondientes, se aplicarán las relativas al ejercicio fiscal anterior en lo que sea conducente, facultando al legislador secundario para la definición de los alcances de la reconducción.

Además, como nota distintiva de esa enmienda destaca el establecimiento de un mecanismo de presión sobre el Legislativo, consistente en que en tanto no apruebe las leyes de ingresos y egresos, no podrá ocuparse de ninguna otra ley (art. 63 frac. XIII), recogiendo así la inquietud expresada en el dictamen relativo a la reforma constitucional precitada, al consignar el legislador lo siguiente²⁸:

“Tomando en cuenta que, en los años recientes se ha observado una composición cada vez más plural de la Cámara de Diputados y de los Ayuntamientos, ello conlleva la posibilidad de que estas leyes no sean aprobadas con las correspondientes consecuencias económicas y sociales. En virtud de lo anterior, coincidimos con la propuesta planteada por los iniciantes a efecto de permitir que continúen las funciones del Estado y de los municipios, en tanto se aprueban las leyes para el siguiente ejercicio presupuestario, pues las aprobadas para el año inmediato anterior continuarán vigentes hasta que se aprueban las siguientes.

Considerando que la función del Congreso de aprobar tanto las leyes de ingresos –estatal y municipales– como la Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado no puede dejar de cumplirse, los integrantes de esta Comisión estimamos pertinente establecer que éste no podrá ocuparse de ninguna Ley hasta en tanto no concluya la aprobación de dichas leyes, a efecto de que se dedique exclusivamente a la aprobación de las mismas”.

28 Ver Diario de los debates de la LVIII Legislatura del Estado de Guanajuato. Sesión de fecha 17 de Marzo del 2003:

En lo que hace a la instrumentación de dicha reforma, la Ley para el ejercicio y control de los recursos públicos para el Estado y Municipios de Guanajuato define los alcances de la reconducción, estableciendo que en materia de ingresos no incluirá el capítulo de deuda, y que en egresos se limitará exclusivamente al Gasto de Operación Ordinario, que comprende las erogaciones estrictamente indispensables para que puedan ejercer sus funciones los entes públicos, tal y como quedó asentado en el dictamen legislativo correspondiente ²⁹:

“Tratándose del pronóstico de ingresos, estimamos susceptible de reconducción, las Leyes de Ingresos en su totalidad, ello en virtud de que las provisiones fiscales, llámense contribuciones –entendidas estas como los impuestos, derechos y contribuciones especiales– o productos y aprovechamientos, deben prolongarse en sus términos por constituir la fuente de recursos que permiten al Estado y municipios atender su organización y funcionamiento.

...

Sin embargo, se establece una limitante a la prórroga con respecto a la Ley de Ingresos para el Estado, en la cual la reconducción no operará con respecto al apartado correspondiente a la contratación de financiamiento por parte del Ejecutivo del Estado.

...

Por mandato constitucional, en este Capítulo se regula la figura de la ‘Reconducción Presupuestal’, referida al egreso. Al respecto determinamos que en el caso del Presupuesto de Egresos, tanto del Estado como de los Municipios, cuando no sean aprobados para el ejercicio fiscal correspondiente, se aplicará el del ejercicio inmediato anterior, únicamente en los conceptos correspondientes al gasto de operación ordinario.

En este sentido, se pretende que las erogaciones que se realicen sean las estrictamente

29 Ver Diario de los debates de la LVIII Legislatura del Estado de Guanajuato. Sesión de fecha 24 de julio del 2003.

necesarias para el funcionamiento del Estado y Municipios, como es el caso de las remuneraciones a los servidores públicos, las obligaciones contractuales cuya suspensión implique responsabilidades y costos adicionales, el pago de la deuda pública del año que corre y los adeudos del ejercicio fiscal anterior, en suma, gasto corriente."

VI.- MECANISMOS ALTERNOS A LA RECONDUCCIÓN PRESUPUESTARIA

Con el mismo propósito de mantener la viabilidad del ejercicio de la actividad financiera estatal, la legislación de otros países, e inclusive de algunas entidades federativas, consigna medidas por las que se establecen excepciones a principios presupuestarios distintos al de anualidad de los ordenamientos respectivos.

Particularmente, se refieren a la incorporación de diversas excepciones a la formalidad del procedimiento para la formación de los ordenamientos presupuestarios, cuya modalidad es determinada de acuerdo a la causa que da origen a la ausencia de aprobación y entrada en vigor de tales cuerpos normativos.

Así pues, a continuación se exponen algunas de las modalidades de referencia:

i).- Elaboración de la iniciativa por parte del Legislativo, a través de un órgano técnico. Para el supuesto de que el Ejecutivo incumpla con su obligación de presentar en tiempo las iniciativas de paquete fiscal. Este sistema ha sido adoptado en países como Finlandia y Suecia, cuyas Constituciones confieren al Parlamento la facultad de determinar las erogaciones que se ejercerán de manera provisional (*arts. 69 y 4º ap., respectivamente*³⁰).

ii).- Vigencia temporal de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo.- Esta opción se ubica en el extremo opuesto de la citada en primer término, por cuanto entraña una suerte de afirmativa ficta de carácter temporal, a través de la que cual se reconoce que las disposiciones que transitoriamente habrán de regir en materia financiera deben ser las propuestas por el titular del Ejecutivo habida cuenta que éste, en su carácter de administrador de la hacienda pública, tiene a su disposición los elementos financieros, de planeación, programáticos, presupuestales, macroeconómicos, de deuda pública, etc. idóneos para ese efecto.

En lo que hace al derecho comparado, podemos encontrar prevenciones de este tipo en las legislaciones de Colombia (*art. 348 de la Constitución de 1991*) y Chile (*art. 64 de la Constitución de 1980*), así como la del Estado de Aguascalientes que establece la aplicación de la iniciativa de presupuesto de egresos hasta por 15 días, pasados los cuales, si persiste la ausencia de su aprobación, se tendrá por aprobado el del ejercicio anterior (*art. 65 de la Constitución local, en relación con el numeral 7º fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo*).

Asimismo, es de mencionarse la iniciativa formulada por la Diputada Federal Minerva Hernández Ramos ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para adicionar un párrafo al artículo 74 constitucional, con el propósito de establecer esta medida de afirmativa ficta de acuerdo a los siguientes términos

"Artículo 74. ...

IV. ...

...

Si al inicio del año no estuviere aprobado el Presupuesto de Egresos, regirá el proyecto presentado por el Ejecutivo Federal, el cual deberá guardar congruencia con la política económica, no presentar asignaciones financieras con crecimientos desproporcionados y

30 Cfr. GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso y VALADÉS, Diego. "El Proceso Presupuestario... Págs. 75 a 80.

*deberá distinguir con toda claridad el gasto comprometido, fijo o irreductible, de las erogaciones no comprometidas y por tanto susceptibles de reasignación.”*³¹

iii).- Aprobación parcial de los ordenamientos, postergándose la discusión de las disposiciones reservadas. Implica la promulgación de los presupuestos únicamente por cuanto hace a las disposiciones sobre las cuales hay acuerdo. En el orden jurídico nacional la procedencia de esta figura está latente según se desprende de lo previsto por la última parte de la fracción E del artículo 72 constitucional, por cuanto establece que la mayoría absoluta de los miembros presentes de ambas Cámaras podrá acordar que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionales o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

Al efecto, no se omite señalar que la aprobación parcial del presupuesto de ingresos, particularmente en lo que hace a la definición de las fuentes de financiamiento y montos correspondientes, trasciende necesariamente en los techos de gasto de acuerdo al principio de equilibrio presupuestal. Por otra parte, seguirá sujeta a interpretación lo relativo a la posibilidad de aprobación parcial del presupuesto de egresos, toda vez que, como ha sido señalado, en la aprobación de dicho ordenamiento sólo interviene la Cámara de Diputados.

Algunas legislaciones como las de Colombia y Aguascalientes prevén más de una de las opciones señaladas, e incluso la propia reconducción presupuestal. En el caso de la entidad federativa de referencia, la opción que se plantea al término de la precaria vigencia de la iniciativa del Ejecutivo, no consiste propiamente en una reconducción, toda vez que no se prorroga la

vigencia de los ordenamientos que rigieron el ejercicio inmediato anterior, sino que se aprueban nuevos cuerpos normativos con cifras semejantes a las previstas en aquéllos.

VIII.- OPINIÓN RESPECTO A LAS DIVERSAS FIGURAS ANALIZADAS

Una vez planteadas las diversas alternativas que la doctrina y el derecho comparado ofrecen para evitar la inactividad del Estado ante la ausencia de los ordenamientos presupuestarios al inicio del ejercicio fiscal correspondiente, es momento de exponer los razonamientos conforme a los que sustentamos la elección de la reconducción presupuestaria como la opción más adecuada a la luz del orden jurídico nacional.

En el presente artículo se ha referido que los principios de legalidad –*que comprende las formalidades del proceso de creación y enmienda de los presupuestos de ingresos y egresos-*, anualidad y equilibrio presupuestal, encuentran sustento en el derecho positivo vigente de los órdenes de gobierno federal y estadual.

Asimismo, se ha señalado que la pluralidad de actores que intervienen en la discusión del paquete fiscal de cualquier orden de gobierno, así como las consideraciones de índole política que ésta entraña, son factores de interacción institucional en los que siempre estará latente la posibilidad del disenso y la falta de acuerdos en perjuicio de la sustentabilidad financiera del Estado.

También fue mencionado que las medidas de excepción de carácter temporal para hacer viable el ejercicio de la actividad financiera del Estado han sido calificadas como incentivos perversos para no arribar a los acuerdos correspondientes, así como que tales argumentos palidecen ante el incontrovertible hecho de que éstas constituyen un mecanismo de tutela del interés público, que a su vez se erige como justificante de la actividad gubernamental.

En tal virtud, considero que si bien es cierto que la constitucionalización de esas medidas asegura su inserción en el orden jurídico correspondiente,

31 Ver Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Número 1486-IV. Correspondiente a la sesión de fecha jueves 29 de abril de 2004.

la misma debe realizarse sin vulnerar los basamentos en que éste descansa. Por ello, se estima necesario ponderar los tres principios de mérito a efecto de determinar en cuál de ellos infringe menor detrimento el régimen de excepción que al efecto se pretende establecer.

Dicha tarea no es sencilla si se atiende a que los tres principios están estrechamente vinculados, empero, ello no impide efectuar una categorización de los mismos en relación a los efectos que su atemperamiento ocasionaría en la esfera de los gobernados por lo que hace a los ingresos de carácter tributario, así como en el ámbito financiero estatal en lo concerniente al debido equilibrio presupuestario.

Un elemento más a considerar consiste en que las medidas que se asuman deben resultar aplicables para los presupuestos de ingresos como los de egresos, pues no hacerlo implica por una parte desconocer el debido equilibrio presupuestario sobre el que debe sustentarse la operación de todo programa económico y, por la otra, adoptar medidas parciales que a la larga serán insuficientes. De la misma forma, sería conveniente prever su aplicación indistinta para los tres órdenes de gobierno.

En las relatadas circunstancias, se considera que la reconducción presupuestaria es la figura de aplicación temporal que procura más elementos de certidumbre para el sector público y los particulares, en virtud de lo siguiente:

- a. No violenta el principio de legalidad debido a que los ingresos percibidos y las erogaciones específicas realizadas durante el periodo en que ésta aplique, estarán sustentadas en ordenamientos creados conforme al procedimiento legislativo correspondiente, así como al principio de equilibrio presupuestal.
- b. Consecuentemente, la extensión excepcional de la anualidad de los ordenamientos financieros no irrogará perjuicio directo a los gobernados.
- c. La autorización para ejercer únicamente gasto irreductible sin el financiamiento

externo durante un periodo transitorio no pone en riesgo la operación del sector público, puesto que la correspondencia entre ingresos y egresos consiste en una proyección que se utiliza como factor de planeación, programación y presupuestación respecto de la totalidad del ejercicio fiscal, de manera que al aprobarse los ordenamientos definitivos deberá regularse el programa económico anual.

- d. Su aplicación temporal es procedente para los presupuestos de ingresos y egresos de los tres órdenes de gobierno.
- e. Es congruente a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y particulares de las entidades federativas, por las que se prevén mecanismos de prorrogación de la vigencia de disposiciones de gasto particulares en materia de salarios de servidores públicos.

Por el contrario, no se puede afirmar lo mismo de las demás medidas expuestas, en razón de que el establecimiento de excepciones al principio de legalidad en las Constituciones de las entidades federativas motivará la interposición de juicios de garantías en contra del cobro de contribuciones que tengan como sustento la promulgación de la iniciativa del Ejecutivo, invocando al efecto la vulneración de los principios de supremacía constitucional y legalidad tributaria consignados en los artículos 133 y 31 fracción IV del código político que articula el pacto federal que nos rige.

Por otra parte, se estima que aunque existen tesis del Pleno del máximo órgano jurisdiccional que nuestro orden jurídico reconoce por las que se ha otorgado la protección de la Justicia Federal por vicios en el procedimiento de formación de ordenamientos³²; la incorporación en la Cons-

32 Al efecto podemos citarla tesis P. LXIV/99 consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Septiembre de 1999, Página 8, del rubro que se indica: INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU EJERCICIO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO, POR FORMAR PARTE DEL PROCESO LEGISLATIVO.

tituciones locales de la facultad del Legislativo para iniciar los ordenamientos presupuestarios cuando el Ejecutivo incumpla su obligación, será suficiente para preservar el principio de legalidad, con excepción de las Leyes de Ingresos Municipales, respecto de las que el cobro de contribuciones de esos órdenes de gobierno sustentadas en ordenamientos iniciados por el Legislativo estatal, conculcarían el referido principio de supremacía constitucional, así como el de autonomía hacendaria municipal.

Además, debe entenderse que no ha sido gratuito el otorgamiento de tal atribución en exclusiva al Ejecutivo, sino que con ello se reconoce que las funciones que despliega dicha institución en la administración de la hacienda pública estatal, así como en la conducción de los procesos de planeación, programación y presupuestación de la actividad económica estatal, le confieren un carácter de idoneidad para la formulación de las iniciativas correspondientes, lo cual nos distingue de los países que han asumido formas de gobierno parlamentario, motivando además el establecimiento de los elementos mínimos que deben reunir tales iniciativas (*i.e. arts. 28, 32, 33, 40 y 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como los numerales 17 y 28 de la Ley para el ejercicio y control de los recursos públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato*). En este sentido, sin dejar de reconocer la capacidad desplegada por los órganos técnicos de las Legislaturas, considero que difícilmente podrán dar cumplimiento a esas disposiciones

-i.e. integración programática, flujos de efectivo de las entidades de control indirecto, estimación del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público, etc.-, las cuales en estricto sí constituyen formalidades del procedimiento de creación de los ordenamientos presupuestarios.

Finalmente, se considera que la alternativa de aprobación parcial de los ordenamientos tampoco ofrece las seguridades requeridas, sobre todo cuando existan posturas radicalizadas al interior de las Legislaturas, además de que no garantiza el equilibrio presupuestario al ilegitimar la obtención ingresos provenientes de contribuciones no aprobadas, ni ofrece solución al supuesto de incumplimiento del Ejecutivo en la presentación de las iniciativas, de forma que de coexistir con la medida previamente analizada estaría sujeta a la objeciones ya anotadas.

En suma, no puede dejarse de reconocer el mérito de algunos argumentos esgrimidos al objetar la figura de la reconducción presupuestaria por cuanto ésta implica extrapolar previsiones de ingreso y gasto efectuadas respecto de un periodo determinado, a otro distinto en el que no necesariamente se mantendrán los requerimientos de erogaciones irreductibles; sin embargo, frente a una situación de contingencia que amenaza la continuidad de la actividad estatal en perjuicio del interés público, estimo que es la medida de aplicación temporal que mayores seguridades aporta a tanto a la sociedad como a las instancias gubernamentales. *(Indetec*