



Adrián
Hernández Balboa

"2016, Año del Nuevo Sistema de Justicia Penal"

ASUNTO: Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la Constitución Política del Estado de Tabasco.

Villahermosa, Tabasco a 25 de octubre de 2016

C. DIP. MARCOS ROSENDO MEDINA FILIGRANA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO
P R E S E N T E.

Con fundamento en los artículos 33, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco; 120 y 121, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, 78 y 79 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco, en mi carácter de diputado de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, presento ante esta Soberanía, **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Una de las funciones más importantes que tiene el Poder Legislativo en el ámbito federal y local, es la de expedir anualmente la Ley de Ingresos, así como el Presupuesto de Egresos; que forman parte de lo que, en la práctica parlamentaria, se denomina "paquete económico".

La doctrina señala que, a través de ese ejercicio, el Poder Legislativo ejerce una de las atribuciones más importantes que le han sido conferidas y que es realizar funciones de contrapeso sobre los demás poderes, para mejorar la calidad del gasto público.

Al respecto, cabe señalar, por ejemplo, que estudiosos del ámbito como Celilia Mora-Donatto, consideran que al realizarse esa función se ejercen los llamados "controles financieros o económicos" sosteniendo que son llamados así:

... porque inciden en lo que comúnmente conocemos como el "**poder de la bolsa**" es decir, qué se gasta y cómo se gasta. Dicha facultad financiera de los parlamentos como órganos encargados de autorizar y fiscalizar el gasto de los recursos públicos, **es una de sus más tradicionales funciones....** Dentro **de estos controles** y en el ámbito del derecho mexicano podemos incluir fundamentalmente al Presupuesto de Egresos y la revisión de la Cuenta Pública Anual...".¹

A su vez, Enríquez Fuentes, señala que la Constitución de 1917, otorga tres mecanismos de control al Congreso Mexicano, los cuales describe de la siguiente manera:

"... a) el *control de legislación*, el cual comprende la implementación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos e inclusive la conducta de los servidores públicos;

¹ Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional*, México, Porrúa, 2006, p. 195



Adrián
Hernández Balboa

b) el *control presupuestal*, que abarca tanto la **aprobación inicial como la verificación de la cuenta anual**, y c) el *control político*, que se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal que comparezcan ante las cámaras a informar sobre su desempeño ...".²

Que, conforme al Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, en su sentido tradicional, el presupuesto se define como:

*"...el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud del cual se precisan los gastos calculados que se han de realizar durante un año y evaluar los ingresos probables con los que se cubran, provenientes de los particulares y de sus propios recursos. También se denomina presupuesto al documento, estado o relación de gastos e ingresos, la ecuación entre los mismos y el mantenimiento de su relación necesaria. Un sentido más moderno del presupuesto lo convierte en parte integrante del plan económico del Estado o programa de toda actividad gubernamental..."*³

En el ámbito federal, a pesar de ser bicameral, la aprobación del Presupuesto de Egresos se realiza a través de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mientras que en el ámbito local,

² Enríquez Fuentes, Gastón, "El principio de información y de investigación parlamentaria", en Eraña Sánchez, Miguel (coord.), *Los principios parlamentarios*, México, Universidad Olmeca-Porrúa, 2010, pp. 86-87.

³ Berlín Valenzuela, Francisco, (Coord.) *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, LVI Legislatura, 1998, pp. 555-556.



Adrián
Hernández Balboa

se efectúa a través de la Legislatura en funciones, a la que le corresponde expedir el Presupuesto General de Egresos del Estado, así como las leyes de ingresos de los 17 municipios y la del estado.

En lo que respecta a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, cabe destacar que, en el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concede a la Cámara de Diputados la facultad de aprobarlo, previo examen, discusión y, en su caso, **modificación** del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

Sin embargo, en el ámbito local, nuestra Constitución no contiene la palabra modificar, pues en el primer párrafo del artículo 27 solamente dispone:

Artículo 27.- Durante el primer período ordinario, el Congreso se ocupará preferentemente de revisar y calificar la cuenta pública, *así como de estudiar, discutir y votar las Leyes de Ingresos de los Municipios y del Estado y el Decreto del Proyecto del Presupuesto General de Egresos* de este último, que deberá ser presentado por el Ejecutivo, a más tardar en el mes de noviembre del año que corresponda.

Esa redacción, que no contiene la palabra modificar, ha dado lugar a que, en legislaturas anteriores, tanto funcionarios del gobierno, como legisladores, consideren que no es posible modificar los proyectos de leyes de ingresos, ni el del Presupuesto General de Egresos del Estado;



Adrián
Hernández Balboa

y que, por lo mismo, se deben aprobar en los términos en que vienen redactados en la iniciativa o, en su caso, no aprobarlo y regresarlo a quien haya presentado la propuesta correspondiente.

Ante ese criterio, cuando algún legislador realiza propuestas de modificaciones no han sido aprobadas, por lo que, el proyecto de que se trate, por lo regular, se aprueba en los términos en que se presentó.

Sin embargo, esta interpretación es contraria a lo que se señala en el artículo 36 de la Constitución Local respecto de las facultades de este Congreso:

Artículo 36.- Son facultades del Congreso (REFORMADA, Periódico Oficial del 21 DE DICIEMBRE DE 1996):

I. Expedir, **REFORMAR, ADICIONAR**, derogar y abrogar las **LEYES Y DECRETOS** para la mejor **Administración del Estado**, planeando su desarrollo económico y social.

Subrayo las palabras "Reformar y "Adicionar", que en estricto sentido implican modificar algo.

Es por esto que la interpretación que se hace del artículo 27 sobre las facultades del Congreso, en el sentido de que ni el presupuesto, ni las leyes de ingresos pueden ser modificadas, es errónea. Adicionalmente les comparto que es de explorado derecho que el Congreso tiene amplias facultades para dictaminar como mejor considere, por lo que puede adicionar, modificar, suprimir lo que estime necesario o



Adrián
Hernández Balboa

declararlo improcedente, como cualquier otra iniciativa de ley o decreto; incluso, así lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis de Jurisprudencia 32/2011, aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del 23 de marzo de 2011, que en lo esencial señaló:

“... Por virtud de la potestad legislativa de los asambleístas para modificar y adicionar el proyecto de ley o decreto contenido en la iniciativa, pueden modificar la propuesta dándole un enfoque diverso al tema parlamentario de que se trate, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prohíbe al Congreso de la Unión cambiar las razones o motivos que lo originaron, sino antes bien, lo permite. [...]. Por tanto, las Cámaras que integran el Congreso de la Unión tienen la facultad plena para realizar los actos que caracterizan su función principal, esto es, aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de ley, independientemente del sentido en el que hubiese sido propuesta la iniciativa correspondiente, ya que basta que ésta se presente en términos de dicho artículo 71 para que se abra la discusión sobre la posibilidad de modificar, reformar o adicionar determinados textos legales, lo cual no vincula al Congreso de la Unión para limitar su debate a la materia como originalmente fue propuesta, o específica y únicamente para determinadas disposiciones que incluía, y poder realizar nuevas modificaciones al proyecto.⁴

⁴ Tesis: 1a./J. 32/2011. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época, t. XXXIII, abril de 2011, p. 228. Rubro: *"PROCESO LEGISLATIVO. LAS CÁMARAS QUE INTEGRAN EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENEN LA FACULTAD PLENA DE APROBAR, RECHAZAR, MODIFICAR O*

Conforme a lo anterior, no hay lugar a dudas que el proyecto de presupuesto de Egresos y las leyes de ingresos del estado y de los municipios, pueden modificarse; obviamente, tratándose del Presupuesto General de Egresos, el Congreso debe cuidar que exista congruencia entre los ingresos y los egresos.

Sin embargo, al no contemplarse expresamente en el texto constitucional la palabra modificar en el artículo 27, se presta a diversas interpretaciones, por lo que a efectos de que no haya lugar a dudas, ni a interpretaciones a modo, se considera pertinente reformar el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución local, homologándolo con el texto de la fracción I del artículo 36 de la propia Constitución local para establecer con claridad, que tanto los proyectos de leyes de ingresos del estado y de los municipios, como el Presupuesto General de Egresos, pueden ser modificados en la misma medida que lo son todas las demás iniciativas; lo que se afirma, porque incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional número 109/2004,⁵ promovida por el Presidente de la República en contra de la Cámara de Diputados del

ADICIONAR EL PROYECTO DE LEY O DECRETO, INDEPENDIEMENTE DEL SENTIDO EN EL QUE SE HUBIERE PRESENTADO ORIGINALMENTE LA INICIATIVA CORRESPONDIENTE...

⁵ Controversia Constitucional número 109/2004, Sentencia de fecha diecisiete de mayo de 2005. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/Inf%20Otorgada%20Jur/2007/06_109_01.pdf (Consultada el 19 de octubre de 2016).



Adrián
Hernández Balboa

Congreso de la Unión, donde realizó un estudio sobre la aprobación del presupuesto de egresos y la posibilidad de que el decreto correspondiente pudiera ser objeto de veto, resolvió que el decreto correspondiente no tiene ninguna restricción ni previsto un procedimiento distinto al de los demás, por lo que debe seguir las mismas formalidades del procedimiento legislativo que se siguen para todos los decretos.

Esto además sería dar congruencia al marco legal, toda vez que en la fracción VI del artículo 38 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios, se establece dentro de los principios que debemos observar en el proceso de examen y discusión de la Ley de Ingresos y del Presupuesto General de Egresos que los legisladores podemos: "En su caso proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que se deriven del mismo".

En consecuencia, es claro que el Congreso estatal tiene facultades para hacer cambios a la iniciativa o al Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondientes, ya que la naturaleza de éste, es el de una norma jurídica en sentido formal y material.⁶

⁶ Tesis: I.3o.(I Región) 19 A. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época, t. II, Libro 1, diciembre de 2013, Página: 1207. Rubro: "PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN. ES UNA NORMA JURÍDICA EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL..."



Adrián
Hernández Balboa

Por lo expuesto se propone reformar el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución Política del Estado, para los efectos señalados. Es una reforma sencilla, pero de gran importancia, porque permitirá a este Congreso, tomar las mejores decisiones al aprobar el Presupuesto General de Egresos del Estado en tres aspectos muy concretos:

Primero: Permitiéndole contribuir y enriquecer, la política de gasto e inversión pública del estado propuesta por el Poder Ejecutivo;

Segundo: Teniendo una participación corresponsable en el uso y destino de los recursos públicos, evitando por ejemplo, que las remuneraciones elevadas que algún ente público proponga para sus funcionarios; asimismo, hacer efectivo que se cumplan las disposiciones que señalan que se deben contemplar partidas específicas, para atender las necesidades de los pueblos y comunidades indígenas, entre otros, aspectos que se deben observar por mandato constitucional o legal;

Y, tercero: Facilitando el proceso de revisión y aprobación de las cuentas públicas, al contar con información más precisa sobre aquellos programas, obras y acciones a los que desde su origen, se les esta destinando recursos específicos pudiendo tener un seguimiento más puntual de su aplicación.



Adrián
Hernández Balboa

En virtud de lo anterior, estando facultado el honorable Congreso del Estado para reformar y adicionar el texto constitucional, siguiendo el procedimiento correspondiente, se somete a la consideración del Pleno la siguiente:

INICIATIVA

ARTICULO ÚNICO. - Se reforma el artículo 27, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, para quedar como sigue:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco

Artículo 27.- Durante el primer período ordinario, el Congreso se ocupará preferentemente, de revisar y calificar la cuenta pública, así como de estudiar, discutir, **modificar, en su caso** y votar las Leyes de Ingresos de los Municipios y del Estado y el Decreto del proyecto del Presupuesto General de Egresos de este último, que deberá ser presentado por el Ejecutivo, a más tardar en el mes de noviembre del año que corresponda.



Adrián
Hernández Balboa

Transitorios

Primero. El correspondiente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Segundo. Se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Tercero. En un plazo no mayor a noventa días deberán realizarse las reformas o adiciones a la legislación secundaria para armonizarlas al contenido del presente Decreto.

Atentamente

Diputado Adrián Hernández Balboa
VI Distrito, Centro, Tabasco.