

Año: 2017

Expediente: 11027/LXXIV

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXIV Legislatura

PROMOVENTE: DIP. SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA,

ASUNTO RELACIONADO A: PRESENTA INICIATIVA DE REFORMA POR MODIFICACION A LA FRACCION IV DEL ARTICULO 31 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

INICIADO EN SESIÓN: 23 de Agosto del 2017

SE TURNÓ A LA (S) COMISIÓN (ES): Puntos Constitucionales

Lic. Mario Treviño Martínez

Oficial Mayor

C. ANDRÉS MAURICIO CANTÚ RAMÍREZ.

Presidente del H. Congreso del Estado de Nuevo León.

El suscrito Dr. **Samuel Alejandro García Sepúlveda** diputado de la LXXIV Legislatura al H. Congreso del Estado de Nuevo León, de conformidad con lo establecido en los artículos 8, 36 fracción III, 68 y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, así como lo dispuesto en lo establecido por los numerales 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, ocurro a promover iniciativa de reforma por modificación a la **fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** en base a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los ingresos públicos deben guardar una serie de características para ser consideradas precisamente como ingresos de todos los habitantes de un Estado; esto es, de acuerdo con Juan Martín Queralt, *et al*, (2013, p. 40-41), los ingresos públicos deben ser siempre una suma de dinero; por lo tanto, no serán ingresos públicos las prestaciones que los entes públicos puedan recibir pero que no tienen la forma de recursos monetarios; esto es muy importante dado que también existen ingresos públicos que no son considerados como tales, como son aquellos bienes que los entes públicos pueden adquirir mediante una expropiación forzosa o mediante confiscación, pues dichas figuras están prohibidas por algunas naciones.

Por otra parte, el ingreso público siempre debe ser percibido por un ente público, es decir, destinado directamente a una cuenta cuya titularidad sea siempre del Estado, a través de sus órganos con personalidad jurídica establecidos para ese efecto.

El maestro Juan Martín define un punto en ese sentido, que inclusive está plasmado en el **artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución**, es el hecho de que **el ingreso público siempre debe tener como objetivo principal el de satisfacer los gastos públicos**; ello dado bajo la justificación, de que todos los ingresos deben satisfacer las necesidades colectivas de los ciudadanos; jamás, en sentido contrario, un interés en particular o una necesidad individual.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la acción de inconstitucionalidad 29/2008, señaló que una contribución será inconstitucional cuando se destine a cubrir exclusivamente necesidades individuales, porque es lógico que al aplicarse para satisfacer necesidades sociales se entiende que también está cubierta la penuria o escasez de ciertos individuos, pero no puede suceder a la inversa, porque es patente que si únicamente se colman necesidades de una persona ello no podría traer como consecuencia un beneficio colectivo o social.

GASTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA FISCAL RELATIVO GARANTIZA QUE LA RECAUDACIÓN NO SE DESTINE A SATISFACER NECESIDADES PRIVADAS O INDIVIDUALES.

El principio de justicia fiscal de que los tributos que se paguen se destinarán a cubrir el gasto público conlleva que el Estado al recaudarlos los aplique para cubrir las necesidades colectivas, sociales o públicas a través de gastos específicos o generales, según la teleología económica del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que

garantiza que no sean destinados a satisfacer necesidades privadas o individuales, sino de interés colectivo, comunitario, social y público que marca la Ley Suprema, ya que de acuerdo con el principio de eficiencia -inmanente al gasto público-, la elección del destino del recurso debe dirigirse a cumplir las obligaciones y aspiraciones que en ese ámbito describe la Carta Fundamental. De modo que una contribución será inconstitucional cuando se destine a cubrir exclusivamente necesidades individuales, porque es lógico que al aplicarse para satisfacer necesidades sociales se entiende que también está cubierta la penuria o escasez de ciertos individuos, pero no puede suceder a la inversa, porque es patente que si únicamente se colman necesidades de una persona ello no podría traer como consecuencia un beneficio colectivo o social.

Acción de inconstitucionalidad 29/2008. Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión. 12 de mayo de 2008. Once votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Maura Angélica Sanabria Martínez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Jonathan Bass Herrera. El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número 15/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve.

México está cansado de las malas administraciones. Los gobernantes y grupos de poder han dañado exorbitantemente al sistema; como consecuencia, el hartazgo desmesurado se vive en el día a día del andar mexicano. Se cobra de manera injusta, se distribuye perversamente, se gasta ineficientemente, y encima no se sanciona la corrupción.

Atacar el problema de raíz requiere trabajar en una reforma hacendaria integral que termine con la distribución perversa, la recaudación injusta y el gasto ineficiente.

Por otro lado, se debe recordar que las potestades impositivas del Gobierno federal provienen de aquellas que expresamente la Constitución Mexicana ha delimitado como exclusivas de este orden de gobierno, y señaladas en el artículo 73 fracción XXIX de nuestra Carta Magna; pero no solo estas fuentes impositivas son las únicas por las cuales la Federación ejerce su imposición legal, sino que, también ha celebrado convenios con las entidades federativas para que sea el Gobierno central el encargado de cobrar tributos importantes como los anteriormente señalados: IVA, IEPS e ISR; a cambio de que precisamente las entidades federativas cedan su facultad de imposición en favor de la federación.

El gasto público es un tema medular en los sectores político, económico y sobre todo social. Político porque de este se derivan las políticas públicas para su respectiva ejecución; económico porque es capaz de impactar tanto positivamente como negativamente en su distribución; y finalmente social porque cada ciudadano es quien recibe el impacto de cada decisión pública, que se ve plasmada en la educación, salud, infraestructura pública, entre otros.

El gasto público está respaldado por la Constitución y quien se encarga de velar por los intereses es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que en su artículo quinto señala las principales responsabilidades que cada organismo tiene que ejecutar, mismo que a la letra dice:

Artículo 5. La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica;

b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes;

c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta Ley;

d) Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes;

e) Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley;

f) Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública;

II. En el caso de las entidades, conforme a las respectivas disposiciones contenidas en las leyes o decretos de su creación:

*a) Aprobar sus **proyectos de presupuesto** y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos,*

observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;

*b) **Ejercer sus presupuestos** observando lo dispuesto en esta Ley, sujetándose a las disposiciones generales que correspondan emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujeto a la evaluación y el control de los órganos correspondientes;*

c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, siempre y cuando no rebasen el techo global de su flujo de efectivo aprobado en el Presupuesto de Egresos;

d) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d), e) y f) de la fracción anterior, y

III. En el caso de los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley, las siguientes atribuciones:

a) Aprobar sus anteproyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría, por conducto de la dependencia a la que se encuentren adscritos, para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;

b) Ejercer las erogaciones que les correspondan conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos y a lo dispuesto en esta Ley;

c) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d) y f) de la fracción I del presente artículo.

Los ejecutores de gasto público que cuenten con autonomía presupuestaria deberán sujetarse a lo previsto en esta Ley y a las

disposiciones específicas contenidas en las leyes de su creación, sujetándose al margen de autonomía establecido en el presente artículo.¹

Barnes (s/f) menciona que: “El gasto público implica el conjunto de erogaciones que realizan los gobiernos federal, estatal y municipal, el sector paraestatal y los Poderes Legislativo y Judicial, en el ejercicio de sus funciones” lo que significa, que influye en diversas áreas de estudio y que, además uno, o quizá su principal fin es el bienestar social.

En efecto, el gasto público de un estado principalmente comprende el conjunto de erogaciones por concepto de gastos programables y no programables; éste último se destina al cumplimiento de las obligaciones y apoyos determinados por la Ley, como la deuda pública, las participaciones a entidades federativas y municipios, entre otros, lo que significa que no financia la operación de las instituciones del gobierno federal, mientras que los primeros se refiere al que soporta la operación de las instituciones del gobierno federal, para que estas proporcionen servicios como educación, salud, carreteras o las relaciones con otros país (SHCP, 2004).

Otra forma de clasificar es a través de las dimensiones de gasto, y se encuentran principalmente las siguientes:

- a) La administrativa, que se refiere a los ejecutores del gasto, esto es, aquellas instituciones que llevan a cabo acciones que deben ser sustentadas por recursos económicos, como una secretaría de Estado, responde a la pregunta quién gasta.
- b) La económica, que se refiere al tipo de bienes y servicios que se adquieren, y respondo a la pregunta en qué se gasta-

¹ Para mayor conocimiento sobre esta ley, visitar http://www.senado.gob.mx/comisiones/energia/docs/marco_LFPRH.pdf

- c) La funcional, que se refiere con el propósito al que se destina el gasto, esto es, desarrollo social o productivo o a gestión gubernamental, y responde a la pregunta para qué se gasta.

La dimensión administrativa nos permite identificar con claridad a los ejecutores de gasto. En donde encontramos dos grandes grupos: por un lado, los ramos administrativos y generales y por el otro el sector paraestatal.

La dimensión económica del gasto permite identificar el monto de los recursos que se utilizarán para adquirir insumos y servicios para la operación cotidiana de las instituciones del gobierno federal. es importante hacer notar que el Presupuesto de Egresos de la Federación no detalla el tipo de gasto (corriente o de capital) al que serán aplicadas las asignaciones para transferir a los estados, ya que no es posible conocer los bienes o servicios que serán adquiridos por los beneficiarios de estos recursos. Por lo tanto, esta clasificación solo se aplica al gasto programable.

La dimensión funcional permite conocer el propósito al que se dirigen los recursos públicos. Con ella se identifica cuanto del presupuesto se canaliza hacia programas sociales, cuanto a la generación de energéticos y al desarrollo de infraestructura económica y productiva, cuanto a la tarea de gobernar y cuanto al gasto no programable.

El proceso presupuestario en México comprende diversas etapas, y estas son: Planeación, programación, presupuesto, análisis y discusión y aprobación por el Congreso, ejercicio y control, seguimiento y evaluación del gasto público.

El proceso presupuestario consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permite que las decisiones involucradas incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos, y que motivan a las dependencias y entidades a lograrlos con el

objeto de mejorar la calidad del gasto público y la rendición de cuentas, de conformidad con las mejores expectativas de la población.

Por tanto, un proyecto de presupuesto de egresos “proyecta” que las definiciones de los programas presupuestarios se deriven de un proceso secuencial alineado con la planeación-programación, estableciendo objetivos, metas e indicadores en esta lógica, a efecto de hacer más eficiente la asignación de recursos considerando la evaluación de los resultados esperados, y la manera en que las dependencias y entidades ejercen los recursos públicos. (INDETEC, 2014:81).

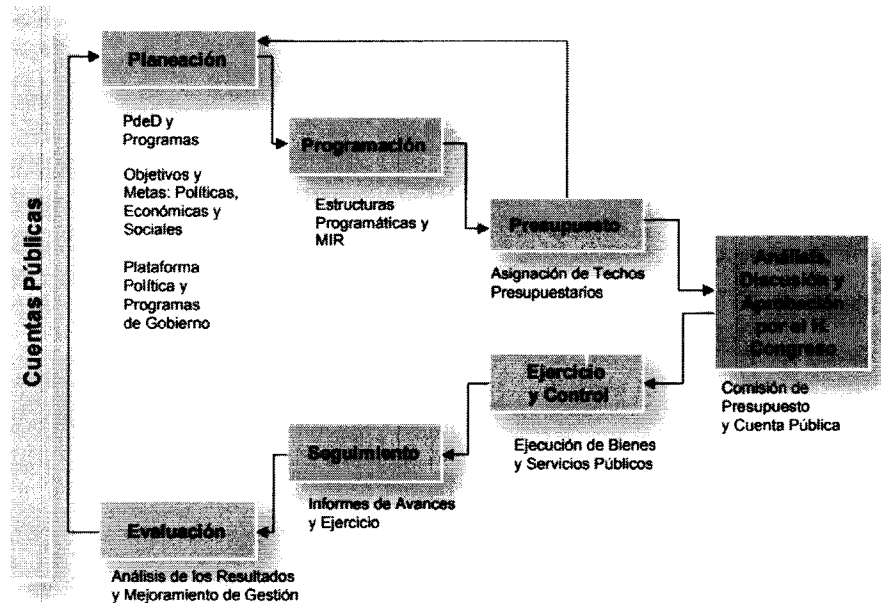
La presupuestación implica:

- Clave Presupuestal alineada con la Armonización Contable.
- Asignación presupuestal de acuerdo a prioridades de gasto y programas.
- Asignación de techos presupuestales.

La clave presupuestaria es la agrupación de los componentes de las clasificaciones que se identifica, ordena y consolida en un registro, y en donde la información de dichas clasificaciones vincula las asignaciones que se determinan durante la programación, integración, aprobación y ejercicio del presupuesto de egresos.

La asignación presupuestal de acuerdo a prioridades de gasto y programas conduce a la solución de tres interrogantes cruciales: ¿quién gasta?, ¿en qué gasta?, y ¿para qué gasta? Estas se resuelven con mayor o menor eficacia mediante la programación y asignación de recursos que se realiza en los diferentes niveles por los que asciende el proceso presupuestal, hasta llegar a la definición del proyecto del presupuesto de egresos, y que en las dependencias y entidades da inicio con la actuación de las unidades ejecutoras del gasto y responsables de programas.

De tal forma que en México podemos graficar el proceso presupuestario de la siguiente manera:



Fuente: Material de apoyo didáctico INDETEC.

Una vez establecidas las formas en las que se puede distribuir el gasto, y lo que estas significan, así como el proceso de presupuestación, es necesario determinar la manera en la que el Estado tiene que presupuestar, precisamente para calcular cuánto y en qué es lo que se va a gastar.

Sin este debido proceso de presupuestación, el país se encuentra inmerso en un derroche de dinero que no benefician al bienestar social real, por ejemplo, uno de los conceptos que conforman el gasto público en México lo es el rubro de gastos personales; éste agrupa las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral; pudiendo ser de carácter permanente o transitorio.

Para el 2017, el presupuesto para los servicios personales que se refieren a las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como

sueldos, salarios, dietas, honorarios, prestaciones, gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral **será de 1 billón 164,676 millones de pesos** -considerando las aportaciones federales-, monto que representa 3.57 por ciento más a lo aprobado en el 2016.

En contraste, al gasto en inversión que sirve para generar empleos, infraestructura en obra pública como carreteras, puentes, puertos, hospitales y el mantenimiento de los mismos se le presupuestaron 558,675 millones de pesos, monto que significa una reducción de 24.39 por ciento, si se compara con el Presupuesto de Egresos de la Federación que se aprobó para el 2016, año en que también se le hicieron recortes a este rubro.

Para el 2017, el gobierno federal espera incrementar la recaudación en 2 billones 729,300 millones de pesos; si este monto se compara con el presupuesto que se dará a servicios personales, se podría decir que alrededor de 42 por ciento de los impuestos que se pagan se va para este rubro. En tanto, la inversión solo absorbe 20 por ciento de la recaudación tributaria.

En 2017, se determinó gastar 455,170 millones de pesos para gastos personales, no obstante, el plan de reducción instrumentalizado desde el Gobierno federal para el 2017.

De tal forma que es necesario presentar un programa que efectivamente reduzca las erogaciones en servicios personales en términos constantes, dado que desde el 2008 este rubro ha mantenido un crecimiento uniforme sin un plan definido que permita hacer frente a este tipo de gastos para el efecto de crear ahorros importantes en este rubro.

Por ello, considero necesario, como el inicio para obligar a que el gobierno federal pueda ser más eficiente en la distribución del gasto público obtenido por la captación de impuestos, se reforme el artículo 31 de la Carta Magna en su fracción IV a fin de que en lugar de quedar abierto como obligación del ciudadano mexicano

contribuir a un “gasto” el cual hasta nuestros días ha estado descontrolado, se puntualice a que la obligación del mexicano es contribuir a la inversión pública, con la finalidad de darle prioridad a la inversión sobre el gasto desmedido en cuestiones que no corresponden al bien público, y obligar de cierta manera, al gobierno federal a priorizar en su proyecto presupuestario y adaptar los gastos públicos personales

ACUERDO

ÚNICO.- La LXXIV Legislatura al Congreso del Estado de Nuevo León, con fundamento en el artículo 63 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, así como los artículos 71 fracción III y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicita al Honorable Congreso de la Unión, la aprobación del siguiente proyecto de:

DECRETO

PRIMERO: Se reforma la Fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I a la III

IV.- Contribuir al Presupuesto Público, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, el cual priorizará mayormente la inversión pública.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO: Dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias las Leyes de la materia.

Atentamente

Monterrey, Nuevo León a 23 de Agosto del 2017.


Dr. Samuel Alejandro García Sepúlveda