



Iniciativa Ciudadana

(10)

27 de enero de 2023

004895

Ciudadanas y ciudadanos legisladores integrantes de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí.

C.C. Secretarios de las Comisiones.

Presentes.



José Mario de la Garza Marroquín ciudadano potosino en pleno ejercicio de los derechos políticos que me reconoce de forma amplia la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí y en particular su artículo 61 respecto del derecho de iniciar leyes; en conformidad con lo preceptuado en los artículos 130, 131 y 133 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; y con arreglo a lo dispuesto en los artículos 61, 62, 65 y 66 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de San Luis Potosí, someto a la consideración de esta Honorable Soberanía, la presente **Iniciativa con Proyecto de Decreto** para reformar el tercer párrafo del artículo 19 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado y Municipios de San Luis Potosí, **con el objeto legal de eliminar las restricciones indebidas e inconstitucionales que se imponen derecho político de presentar iniciativas de reforma legal de la ciudadanía potosina.**

Con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La iniciativa ciudadana es un mecanismo de participación democrática directa que permite que la ciudadanía pueda plantear propuestas de reforma, adición, creación, o derogación de disposiciones legislativas que impactan en la forma en que vive y en la vida social en su conjunto.

Esta herramienta es, además, una extraordinaria riqueza para la formación de cultura política democrática, en virtud de que, estimula una mayor participación de la ciudadanía en aquellos asuntos que revisten de particular interés para la persona que decide interponer una iniciativa, pero también es aleccionadora para toda la comunidad, en la medida que introduce el punto de vista de la sociedad en la agenda legislativa de los representantes populares.

No exagero cuando digo que la iniciativa ciudadana es una muy positiva creación de los sistemas democráticos que los fortalece y hace más perdurables.

Esto es, porque constituye un derecho político que se reconoce de forma amplia y sin taxativas en la Constitución y en las leyes al ciudadano de a pie, el cual puede, de esta manera, hacer saber al Poder Legislativo, en este caso local, cuáles los asuntos que podrían no ser tan visibilizados por las instituciones, pero que sí son sensibles para los distintos sectores y actores que conforman el cuerpo social.

La iniciativa ciudadana nutre a la democracia representativa de una comunicación más directa y efectiva entre la ciudadanía y sus representantes. Lo cual redundará en mayor conocimiento e interés en las cuestiones públicas, mejor conocimiento del desempeño de los funcionarios públicos y el ejercicio de una ciudadanía de alta intensidad.

La esencia de un régimen auténticamente republicano es que los asuntos públicos pueden ser efectivamente compartidos, socializados, comprendidos y atendidos por todos, cada uno por supuesto en la medida y naturaleza del marco jurídico que lo regule.

Algo importante para subrayar, de inicio, es que la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí reconoce de forma amplia, general y no restrictiva el derecho ciudadano de presentación de iniciativas; a diferencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece diferentes requisitos que la hacen un derecho que, si bien es ciudadano, solo puede ejercerse con determinadas condiciones que dificultan su acceso.

Para ilustrar lo anterior, me permito invocar las palabras de las comisiones que dictaminaron esta reforma constitucional que reconoció el derecho político ciudadano de proponer iniciativas de reforma legal:

“Para las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, es de gran relevancia el presente tema, pues en él, se vislumbra una verdadera democracia, ya que efectivamente, la ciudadanía conoce de sus necesidades y podrá expresarlas a través de propuestas legislativas. La incorporación en la norma constitucional de la Iniciativa Ciudadana constituye una expresión de cambio que nos encauza a considerarnos como un país de democracia avanzada, ya que sólo en aquellos países en los que se respeta la libertad política de los hombres, se generarán las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de los derechos consignados en las normas fundamentales”.

La Constitución de nuestro país lo preceptúa en la fracción VII del numeral 35 de la siguiente manera: “Son derechos del ciudadano: VII.- Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso.”

Adicionalmente, este derecho debe cumplir con requisitos de presentación que se establecen en el artículo 71 de la Norma de Normas, el cual determina los sujetos que tienen la atribución para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión y aplicable también a las legislaturas estatales:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al presidente de la República;*
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;*
- III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y*
- IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.*

Ahora bien, cuando nos referimos a la Constitución del estado, veremos que, al consagrar el derecho ciudadano de presentar iniciativas de reforma legal, el constituyente permanente tuvo la atinada decisión de no establecer ningún requisito de fondo, ni materia restrictiva al ejercicio de esa prerrogativa política. Esto queda perfectamente esclarecido en el Capítulo VI referente a "De la iniciativa y formación de leyes", y su correlativo artículo 61, primer párrafo, se dispone lo siguiente, cito textual:

ARTÍCULO 61.- El derecho de iniciar leyes corresponde a los diputados, al Gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia, y a los ayuntamientos, así como a los ciudadanos del Estado.

En todo caso, las formalidades que debe reunir una propuesta de reforma legal, tienen que ver esencialmente con la estructura de la misma y se encuentran previstas en los primeros artículos del Título Sexto del Reglamento para el Gobierno interior del Congreso del Estado de San Luis Potosí, que a la letra dice:

ARTÍCULO 61. Quienes propongan al Congreso iniciativas, así como puntos de acuerdo, en uso de las atribuciones que les otorgan la Constitución, y la Ley Orgánica, los presentarán con las formalidades y procedimientos que establece el presente

Las formalidades que necesariamente habrán de cumplirse en la presentación de iniciativas de ley serán las siguientes:

- I. La iniciativa deberá especificar si se trata de adiciones, reformas, derogaciones o abrogación de leyes; o bien si es la propuesta de una nueva ley; II.*
- II. Las iniciativas deberán indicar si se refieren a la estructura jurídica de la ley en cuestión, en el siguiente orden de prelación, partiendo de lo general a lo particular: a) Títulos. b) Capítulos. c) Secciones. d) Artículos. e) Fracciones en números romanos. f) Incisos. g) Números arábigos.*
- III. Las reformas podrán comprender desde la modificación de redacción de un número arábigo, inciso, fracción, artículo, sección, capítulo o título; y establecidos con precisión en un artículo proyecto de decreto, en el que se establezca con precisión los elementos de prelación enunciados en la fracción inmediata anterior que se reforman, adicionan o derogan, y*
- IV. Las iniciativas deberán dirigirse a los diputados secretarios del Congreso; y deberán contener exposición de motivos, proyecto de decreto y estructura jurídica.*

Como puede apreciarse ni la Constitución, ni la Ley Orgánica del Congreso, ni el Reglamento del Poder Legislativo, establecen restricción alguna al derecho político ciudadano de presentar iniciativas de reforma legal.

De tal manera que, si consideramos que el derecho político de presentar iniciativas de reforma legal es también un derecho humano, es perfectamente válido e incluso indispensable aplicar los principios que rigen a estas protecciones de la dignidad humana, particularmente el principio "pro persona" de aplicación en el sentido más amplio en beneficio del ser humano.

Es importante referir que la SCJN el año 2013 en la resolución de contradicción de tesis 293/201176, ha realizado notables precisiones respecto de la amplitud de espectro de los derechos humanos, los cuales abarcan, por supuesto, los derechos políticos y electorales, misma que a continuación se cita en su apartado sustantivo:

“El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano”

Otra definición de este principio se puede apreciar en el pensamiento de Mónica Pinto quien funge como presidenta de los Tribunales Administrativos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, la cual ilustra sobre la importancia de no restringir los derechos humanos que ya se encuentran reconocidos en el texto constitucional:

“Es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre”.

Refiero todo lo anterior, porque hay una grave situación normativa que es indispensable corregir si es que la Sexagésima Tercera Legislatura no quiere pasar a la historia como la que avaló el hacer nugatorio el derecho de presentar iniciativas ciudadanas.

Con fecha 16 de enero el Congreso del Estado me notificó el desechamiento de una iniciativa que presenté para adicionar un artículo 45 BIS al Código Penal de nuestro estado. No abundaré en la muy lacónica argumentación que se dio para rechazarla, pero me permito referir a una consideración que utilizaron para desestimar dicha iniciativa, misma que cito de forma textual:

“Aunado a lo antedicho no se observa lo previsto en los numerales 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; y 19 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del Estado y Municipios de San Luis Potosí”.

Transcribiré a continuación el contenido específico de la primera ley invocada es decir el artículo 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios:

Artículo 16.- El Ejecutivo de la Entidad Federativa, por conducto de la secretaría de finanzas o su equivalente, realizará una estimación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decretos que se presenten a la consideración de la Legislatura local. Asimismo, realizará estimaciones sobre el impacto presupuestario de las disposiciones administrativas que emita el Ejecutivo que impliquen costos para su implementación.

Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno de la Legislatura local, deberá incluir en su dictamen correspondiente una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto.

La aprobación y ejecución de nuevas obligaciones financieras derivadas de la legislación local, se realizará en el marco del principio de balance presupuestario sostenible, por lo cual, se sujetarán a la capacidad financiera de la Entidad Federativa.

El subrayado es de quien escribe y tendrá utilidad una vez que cite la segunda ley invocada, para observar la delicada, lamentable y evidente incongruencia que existe entre dos leyes que supuestamente tendrían que estar armonizadas, y que más bien, todo lo contrario, se encuentran en abierta controversia en perjuicio del derecho ciudadano de presentar iniciativas de reforma legal. Transcribo a continuación el artículo 19 de la referida Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado y Municipios de San Luis Potosí:

ARTÍCULO 19. A toda propuesta de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento, o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 48 de esta Ley, no procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior; en este último caso, primero se tendrá que aprobar la fuente de ingresos adicional, para cubrir los nuevos gastos en los términos del párrafo anterior.

Las iniciativas de ley o de Decreto que se presenten a la consideración del Congreso del Estado deberán ir acompañadas por una evaluación del impacto presupuestario del mismo, la cual será validada por el Ejecutivo Estatal, previo a su aprobación; asimismo, la Secretaría realizará las estimaciones sobre el impacto presupuestario de las disposiciones administrativas que emita el Ejecutivo, que impliquen costos para su implementación.

La aprobación y ejecución de nuevas obligaciones financieras derivadas de la normatividad estatal, se realizará en el marco del principio de balance presupuestario sostenible, por lo cual se sujetarán a la capacidad financiera de la Entidad.

Es notoria la contradicción.

En la primera norma citada de ámbito federal, se refiere que todo proyecto de ley que sea sometido a votación del congreso local "incluira en el dictamen una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto", situación que es perfectamente entendible en virtud de que antes de aprobar o rechazar una modificación legal, el Poder Legislativo debe considerar los recursos económicos necesarios para darle a la modificación viabilidad y eficacia normativa.

Además, esta previsión legal es perfectamente aplicable y se puede cumplir, en virtud de que las comisiones dictaminadoras integradas por legisladores locales, tienen las facultades legales y el suficiente peso político en sus actuaciones como para requerir a la Secretaría de Finanzas del gobierno del estado que envíe las estimaciones presupuestales necesarias para que sean incluidas en los dictámenes que luego se presentarán a consideración y votación del pleno.

Es probable que, si se les exigiera a los diputados locales que cumplieran con que, en todas sus iniciativas incluyeran un apartado de impacto presupuestario, muchos de ellos no podrían solventar ese requerimiento porque carecerían de la información suficiente para hacerlo y porque dicha información se encuentra en todo caso bajo dominio y pleno conocimiento del poder ejecutivo quien es el encargado de llevar el estado financiero de la administración pública.

Por otra parte, cuando hablamos de la segunda norma referida, ~~en este caso en el ámbito local~~, observaremos que al momento de modificar la ley para supuestamente armonizarla con la disposición federal el Congreso del Estado de manera dolosa cambió la redacción de "todo proyecto ley o decreto", por la expresión "las iniciativas de ley o decreto".

Es decir, se exige que las iniciativas (quedando comprendidas las ciudadanas que es la modalidad de la que me notificaron improcedencia), deben incluir una evaluación del impacto presupuestario, lo cual es, en términos prácticos, imposible porque un ciudadano de a pie carece de la información financiera que le permita proyectar cuánto costará la modificación que sugiere hacer y porque se trata de datos técnicos que en muchas ocasiones tampoco cumplen las iniciativas de los funcionarios públicos.

La contradicción deviene en lesiva del derecho ciudadano de presentar iniciativas de reforma legal, pero, además, al momento de buscar la justificación y consultar la exposición de motivos del decreto que aprobó esta disposición (publicada en Edición Extraordinaria en el Periódico Oficial del Estado el 27 de diciembre de 2018), no se encontró ni media palabra que abundara sobre el nocivo cambio de redacción.

Ese que le impuso a quien presenta la iniciativa, la obligación de incluir un apartado de impacto presupuestal, cuando en realidad y lo que señala la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios es que la obligación es de las comisiones que emiten un dictamen porque son justamente esos órganos, quienes tienen la posibilidad de recabar esos datos, procesarlos y proyectarlos, pidiendo apoyo a sus pares del Poder Ejecutivo. Actuación que de ninguna manera podría realizar un ciudadano.

Por si aún no fuera suficiente, deseo traer a cuenta que el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 61 del Reglamento para el Gobierno interior del Congreso del Estado de San Luis Potosí es muy clarificador de que, esa obligación de incluir un apartado con el "posible impacto presupuestario", solo es aplicable a "las iniciativas que presente el titular del Poder Ejecutivo del Estado", lo que resulta perfectamente lógico y comprensible porque de los sujetos que pueden presentar iniciativas de reforma comprendidos en el artículo 61 constitucional, es el único que dispone de la capacidad técnica y de información para cumplir con esa exigencia. Cito a continuación la normatividad señalada:

En el caso de las iniciativas que presente el titular del Poder Ejecutivo del Estado, éste deberá adjuntar dictamen sobre el posible impacto presupuestario que originen éstas o, señalar, bajo su más estricta responsabilidad, que dicho efecto no se producirá, en términos de lo dispuesto por la Ley del Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal correspondiente.

Es evidente que al modificar la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado y Municipios de San Luis Potosí omitieron derogar otras previsiones que exhiben lo incorrecto y perjudicial de la carga indebidamente impuesta que se usa discrecionalmente para rechazar iniciativas al momento de su estudio y dictamen.

Finalmente, es urgente y de primera necesidad que la Sexagésima Tercera Legislatura recomponga esta terrible situación que vulnera a la ciudadanía potosina el derecho político de presentar iniciativas de ley, sin taxativas que de facto lo que buscan es inhibir esa prerrogativa y hacer nugatorio un derecho que se encuentra reconocido de forma amplia en la Constitución del estado.

Lo que plantea esta iniciativa no es cosa menor, es muy grave y peligroso para el sistema democrático. Mutilar en legislación secundaria un derecho humano de tanta relevancia es un sinsentido y una grave responsabilidad política. Apelamos a la buena fe y a la verdadera y auténtica convicción democrática de los integrantes del Congreso para corregir este penoso yerro.

Con base en los motivos expuestos, se presenta a consideración de este pleno el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

ÚNICO. *Se reforma el tercer párrafo del artículo 19 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado y Municipios de San Luis Potosí, para quedar de la siguiente manera:*

LEY DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ

TÍTULO PRIMERO Disposiciones Generales

CAPÍTULO II Del Equilibrio Presupuestario; y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria

ARTÍCULO 19. A toda propuesta de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento, o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 48 de esta Ley, no procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior; en este último caso, primero se tendrá que aprobar la fuente de ingresos adicional, para cubrir los nuevos gastos en los términos del párrafo anterior.

Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno en el Congreso del Estado deberá ir acompañado por una evaluación del impacto presupuestario del mismo, la cual será validada por el Ejecutivo Estatal, previo a su aprobación; asimismo, la Secretaría realizará las estimaciones sobre el impacto presupuestario de las disposiciones administrativas que emita el Ejecutivo, que impliquen costos para su implementación.

La aprobación y ejecución de nuevas obligaciones financieras derivadas de la normatividad estatal, se realizará en el marco del principio de balance presupuestario sostenible, por lo cual se sujetarán a la capacidad financiera de la Entidad.

TRANSITORIOS

PRIMERO. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado "Plan de San Luis".

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan al presente Decreto.

ATENTAMENTE



**Lic. José Mario de la Garza Marroquín.
Ciudadano Potosino**