



HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, le fue turnada para su estudio y dictamen correspondiente, la iniciativa presentada por los **CC. ALICIA GUADALUPE GAMBOA MARTÍNEZ, ESTEBAN ALEJANDRO VILLAGAS VILLARREAL, GABRIELA HERNÁNDEZ LÓPEZ, FRANCISCO JAVIER IBARRA JÁQUEZ y SONIA CATALINA MERCADO GALLEGOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DE LA LXVIII LEGISLATURA**, que contiene *reforma al artículo 8 y adiciona un anexo XXVIII a la Ley de Egresos del Estado de Durango para el ejercicio fiscal 2020; en cuanto a programa de empleo temporal emergente para las personas desempleadas a consecuencia de la epidemia de COVID-19*; por lo que, en cumplimiento a la responsabilidad encomendada y de conformidad con lo dispuesto por la *fracción I del artículo 93, y los diversos artículos 122 fracciones I y II, 183, 184, 185, 187, 188, 189 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango*, nos permitimos presentar a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente Dictamen de Acuerdo, con base en los siguientes:

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Los suscritos al entrar al estudio y análisis de la iniciativa descrita en el proemio del presente dictamen, damos cuenta que con la misma se pretende reformar la Ley de Egresos del Estado de Durango para el ejercicio fiscal 2020, en cuanto al tema relacionado a la contingencia.

SEGUNDO. Es facultad de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, emitir dictámenes relacionados con las leyes de ingresos del Estado y de los Municipios, así como lo relacionado con las leyes fiscales y hacendarias de nuestra entidad, además de las reformas relacionadas con dichos asuntos, entre otros; por lo que, en esta ocasión, los suscritos nos abocamos al análisis de la iniciativa en comentario.

TERCERO. Esta Comisión a fin de ser congruente con los actos tanto constitucionales como legales, emitidos anteriormente por el Congreso del Estado, con los que pretende emitir en esta ocasión, nos permitimos hacer mención que respecto de la iniciativa aludida en el proemio del presente dictamen, y en la cual se pretende conseguir de esta Representación Popular, la aprobación para reformar la Ley de Egresos del Estado de Durango, para el ejercicio fiscal 2020; es necesario realizar en primer lugar, el primer acto del proceso legislativo del que debe estar investido toda ley, decreto o acuerdo emitido por este Poder Legislativo.

“De esta forma lo ha entendido la doctrina en voz de Miguel Ángel Camposeco Cadena en su obra El Dictamen Legislativo, quien sugiere que la estructura del dictamen debe partir de:

La Check List o lista de comprobación que se aplique dentro del proceso de análisis, debe plantear las preguntas suficientes a fin de que se satisfaga en las respuestas si se han cumplido o no ciertos requerimiento esenciales, de fondo y forma, para la aprobación de las leyes.



Destacando en dicha lista de comprobación

... la exploración, el reconocimiento de las razones jurídicas, deben tomar en cuenta otros factores relativos a la juridicidad de los contenidos de la iniciativa así como a la legalidad de su puesta en acción.

Esto mueve a tratar de comprender la naturaleza, efectos, motivación y, particularmente a comprobar la raíz o fundamento legal en la que se basa el iniciador, así como en los que funda los conceptos jurídicos que contiene la iniciativa. Esta vía de exploración de la argumentación tiene como finalidad que el dictaminado pueda verificar y si es posible comprobar que las razones jurídicas tienen sustento constitucional, que se armonizan con otros dispositivos de los subsistemas jurídicos existentes, y, a la vez, son congruentes dentro del contexto de sus afirmaciones.¹

De los párrafos anteriores podemos extraer, esencialmente, los siguientes elementos que nos servirán como base para el desahogo del asunto en estudio, a saber:

- a).- Comprobar que las razones expuestas por el promovente cuentan con sustento constitucional, y
- b).- Que dicha proposición tenga congruencia con el entramado legal sobre el que se actúa.

Por tal motivo, es necesario analizar la facultad que les reconoce la Constitución Política Local a los legisladores y que no lo limita a presentar una propuesta formal de reforma a la Ley de Egresos del Estado, entonces, resulta pertinente realizar un examen de la facultad invocada así como del andamiaje jurídico que rodea el proceso legislativo financiero del Estado.

1.- Análisis de la facultad de iniciativa de los integrantes del Poder Legislativo.

El artículo 78 de la Constitución Política del Estado, en la parte que interesa, señala:

El derecho de iniciar leyes y decretos compete a:

I. Los diputados.

De la lectura del precepto invocado pareciera desprenderse que la facultad de iniciativa no admite restricción temática alguna, sin embargo consideramos que la interpretación de una facultad no debe darse a partir de interpretaciones gramaticales o aisladas, sino que para entender a cabalidad el alcance de esta disposición es necesario acudir a los métodos interpretativos generalmente reconocidos, sin limitarnos a la interpretación literal, antes bien debemos recordar que nuestra Constitución establece las líneas o parámetros generales sobre los cuales actúa el Poder Público, previendo la existencia de un sistema jurídico armónico, que evite la anarquía, en resumen es la organización de la vida social, política y jurídica de un Estado; en la propia Carta Magna el proceso de creación normativa se encuentra regulado en sentido amplio², dejando a la legislación secundaria la forma en que este se desahoga.

Es así, que en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango se precisan cuáles son las etapas que se siguen en el proceso de creación normativa.

¹ Camposeco Cadena, Miguel Ángel; *El Dictamen Legislativo*; disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dictamen/Dictamen_Legis.pdf

² Artículos 79, 80 y 81 de la Constitución Política del Estado de Durango.



Por lo que, a consideración de los suscritos, dicha petición legal no es procedente dado que, el proceso presupuestario goza de un marco jurídico especial de creación, en el que el Poder Ejecutivo como Titular de la administración pública y con el conocimiento técnico especializado propone el cómo ingresar recursos al Estado y como gastarlos, tocando al Poder Legislativo decidir finalmente sobre dichos aspectos.

En este sentido resulta ilustrativa la opinión doctrinaria sobre esta pretendida iniciativa, misma que se cita:

FACULTAD EXCLUSIVA. Por último, la tercera clase de facultad de iniciativa, que se ha denominado exclusiva, atiende más que nada a un aspecto singular y muy discutido respecto de la facultad de iniciativa en materia de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En la fracción IV del artículo 74 de la Constitución se determina la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos, de conformidad con los ingresos que se determinen previamente mediante una ley. Respecto de las iniciativas de ingresos y egresos anuales, el mismo precepto dispone:

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, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

Es conveniente analizar gramaticalmente los contenidos de los tres primeros párrafos de la fracción IV del artículo 74 constitucional. En primer término, cabe destacar que siempre se habla de “la Iniciativa” o “el Proyecto” relacionándolos con la facultad del Ejecutivo Federal para presentarlos; es decir, según estas disposiciones constitucionales, compete solamente al Presidente de la República la facultad de iniciativa en esta materia, porque el propio texto de la Constitución no admite la posibilidad de “otra Iniciativa”, si lo anterior fuese de manera distinta, la referencia correcta sería: “El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara una Iniciativa de Ley de Ingresos y un Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación...”, entendiéndose con ello que los demás sujetos con facultad amplia de iniciar leyes y decretos podrían presentar “otras Iniciativas”, porque el Presidente solamente tendría la obligación de presentar “una de entre otras”.

Por supuesto que este asunto se ha discutido, sobre todo durante las más recientes legislaturas de composición plural, ya que tanto diputados como senadores y probablemente algunas legislaturas estatales, se consideran con facultad para tales efectos, en atención al artículo 71 de la Constitución. Sin embargo, en mi opinión, la fracción IV



del artículo 74 es una excepción constitucional a la regla general también de carácter constitucional, establecida en el artículo 71, ya que la Cámara de Diputados deberá aprobar un presupuesto a partir de un proyecto que le es enviado por un sujeto determinado, el cual deberá estar relacionado con la ley que resulte de una iniciativa específica, cuyo emisor también está señalado.

Con base en las anteriores afirmaciones se considera en este estudio que la exclusividad de presentar la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, corresponde al Presidente de la República, y que es ésta la única materia en que se determina la facultad de iniciativa de manera exclusiva.³

En razón de lo anterior, se concluye que los legisladores no cuentan con legitimación legal para presentar una iniciativa de Ley de Egresos del Estado o de reforma a la misma.

CUARTO. De la iniciativa, se desprende, que los iniciadores pretenden que se adicione un anexo XXVIII y se reforme el artículo 8 de la Ley de Egresos del Estado de Durango para el Ejercicio Fiscal 2020, en razón de reasignación al presupuesto, emergencia sanitaria COVID – 19, con la finalidad de crear un programa de empleo temporal emergente para las personas desempleadas a consecuencia de la epidemia de COVID - 19.

QUINTO. Sin embargo, y además de lo expuesto en los considerandos anteriores, es menester hacer mención que la efectividad legal de la presente Ley se dio a partir del 1 de enero de 2020 y la cual surtió efecto hasta el 31 de diciembre del año en cuestión, siendo así inconsecuente el considerar realizar la propuesta de los iniciadores.

Por lo antes expuesto, lo procedente es dejar sin efectos la iniciativa aludida en el proemio del presente acuerdo, por lo que se somete a la determinación de esta Honorable Representación Popular, para su discusión y aprobación, en su caso, el siguiente:

PROYECTO DE ACUERDO

LA SEXAGÉSIMA OCTAVA LEGISLAURA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL, A NOMBRE DEL PUEBLO ACUERDA:

PRIMERO. Por las razones expuestas, se deja sin efectos la iniciativa presentada por los diputados mencionados en el proemio del presente dictamen, la cual contiene reforma al artículo 8 y adiciona un anexo XXVIII a la Ley de Egresos del Estado de Durango para el ejercicio fiscal 2020.

SEGUNDO. Archívese el asunto como definitivamente concluido.

³ Cabada Huerta, Marineyla; *La Facultad de Iniciativa Legislativa*; Revista Quorum Legislativo número 89 abril –junio 2007; disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/03_centro_de_estudios_de_derecho_e_inv_parlamentarias/c_publicaciones/a_revista_quorum_legislativo_1/\(offset\)/24](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/03_centro_de_estudios_de_derecho_e_inv_parlamentarias/c_publicaciones/a_revista_quorum_legislativo_1/(offset)/24)



DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO RESPECTO DE LA INICIATIVA PRESENTADA POR EL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI DE LA LXVIII LEGISLATURA QUE CONTIENE REFORMA AL ARTÍCULO 8 Y ADICIONA UN ANEXO XXVIII A LA LEY DE EGRESOS DEL ESTADO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020; EN CUANTO A PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL EMERGENTE PARA LAS PERSONAS DESEMPLEADAS A CONSECUENCIA DE LA EPIDEMIA DE COVID-19

El Ciudadano Gobernador del Estado de Durango, sancionará, promulgará y dispondrá se publique, circule y observe.

Sala de Comisiones del Honorable Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Dgo., a los 24 (veinticuatro) días del mes de marzo de 2021 (dos mil veintiuno).

**LA COMISIÓN DE HACIENDA,
PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA**

**DIP. PABLO CÉSAR AGUILAR PALACIO
PRESIDENTE**

**DIP. JUAN CARLOS MATURINO MANZANERA
SECRETARIO**

**DIP. KAREN FERNANDA PÉREZ HERREA
VOCAL**

**DIP. LUIS IVÁN GURROLA VEGA
VOCAL**

**DIP. GERARDO VILLARREAL SOLÍS
VOCAL**

**DIP. RIGOBERTO QUIÑONEZ SAMANIEGO
VOCAL**

**DIP. ALICIA GUADALUPE GAMBOA MARTÍNEZ
VOCAL**