



HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública le fue turnada para su estudio y dictamen correspondiente, la iniciativa de Ley de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2017 presentada por el Diputado Luis Enrique Benítez Ojeda; por lo que en cumplimiento a la responsabilidad encomendada y de conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 93, por la fracción II del artículo 122, 176, 177, 180, 181, 182 y 183 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, nos permitimos presentar a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen, con base en los siguientes antecedentes y descripción de la iniciativa así como las consideraciones que desestiman la procedencia de la misma en los términos que se señalan.

ANTECEDENTES

Con fecha 30 de noviembre del año corriente, el Diputado Luis Enrique Benítez Ojeda presento ante la Oficialía Mayor del H. Congreso del Estado, una iniciativa con proyecto de decreto que contiene Ley de Egresos del Estado de Durango para el Ejercicio Fiscal 2017, misma que la Mesa Directiva turno a esta Comisión a fin de que emita el dictamen que corresponda.

DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA

El iniciador sustenta su iniciativa al tenor de los siguientes motivos:

Entendiendo que el presupuesto hace referencia a una estimación de un gasto que deberá concretarse para realizar algo. Se trata de un cálculo estimativo respecto al dinero que implicará una determinada actividad o la concreción de un proyecto.



El año 2017 será un año de gran relevancia para el Estado de Durango en materia de presupuesto público, pues le corresponderá a un nuevo actor su implementación y consolidación.

De ahí la importancia que la presente Legislatura tome cartas en el asunto y se sume al esfuerzo en la formulación y materialización de una propuesta en materia de presupuesto público de impacto eminentemente social, que propicie una mayor cobertura de los programas destinados al desarrollo social y, con infraestructura que proyecte la competitividad, la productividad y el intercambio comercial, propiciando con ello una mejor calidad de vida de los duranguenses.

Máxime si la Constitución Política del Estado de Durango reconoce a los diputados la facultad de presentar iniciativas, hacer propuestas e inclusive iniciar leyes, al no existir restricción o prohibición expresa en dicho ordenamiento constitucional.

En tal virtud, invocando ese derecho constitucional se presenta esta iniciativa de Ley de Egresos para un ejercicio fiscal, que no obstante no contar con los elementos, la información y los recursos humanos, materiales y técnicos para presentar una iniciativa de tal naturaleza, se haya consolidado un proyecto de estas proporciones, para que sea incorporado a la discusión y debate en el seno de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública y posteriormente en el pleno.

Al tratarse de un ejercicio poco frecuente en la práctica legislativa del Estado, es importante, que las partes involucradas en el proceso lo valoren en toda su extensión, considerar lo bueno de la experiencia y lo tomen en cuenta al momento de llevar a cabo el diseño y elaboración del dictamen que se someterá al pleno, materializándose no sólo como una de sus facultades, sino también como una de sus obligaciones que año con año y con fecha de vencimiento tiene el Congreso del Estado, para estar en posibilidad material de que a partir del primero



de enero correspondiente al año fiscal de que se trate, pueda ejercerse el gasto autorizado conforme al propio Decreto.

El Poder Legislativo se debe caracterizar por ejercer sus funciones con eficacia. La Constitución local concede formalmente la facultad de aprobación del presupuesto de egresos a la Legislatura como una de sus encomiendas más importantes, pero no establece ni aún implícitamente que la iniciativa deba emanar necesariamente del Poder Ejecutivo, presunción que sí se confirma en el texto de algunas constituciones al facultar de manera expresa al Gobernador en ese sentido.

Por ello es importante que los legisladores no sólo se circunscriban al establecimiento de una estrategia que les permita fortalecer el seguimiento del ejercicio, destino y resultados de los recursos estatales, basado en información proporcionada por el propio ejecutor de los recursos que, si bien además de ser utilizada en las decisiones presupuestarias, contribuye a la transparencia en su ejercicio; vayan más allá y hagan su propio planteamiento de cómo y en qué rubros es más imperante su aplicación. Y a partir de las dos propuestas surja una más rica, mejor consensada y por ende genere más y mayores beneficios para sus destinatarios.

Con la presente iniciativa se pretende coadyuvar con los esfuerzos del Gobierno del Estado, en el diseño y puesta en práctica del presupuesto del año 2017, a fin de hacer una propuesta que más que lograr desavenencias, logre acuerdos en beneficio de la población del Estado de Durango, principal destinataria de la distribución que del presupuesto público se haga en cada uno de los rubros.



CONSIDERACIONES

PRIMERO.- A fin de que todo acto del Poder Legislativo guarde debida congruencia con sus facultades legales y constitucionales de las cuales esta investido, es necesario hacer un análisis de la viabilidad jurídica del primer acto del proceso legislativo como lo es la iniciativa.

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.

SEGUNDO.- Respecto al inciso a) del considerando anterior, el promovente afirma que la facultad de iniciativa que le reconoce la Constitución Política Local no lo limita a presentar una propuesta formal de 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:

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



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.

Ahora bien, la propuesta del Diputado Benítez Ojeda consiste básicamente en que en el proceso de creación de la Ley de Egresos del ejercicio fiscal 2017 sea considerada su iniciativa al momento de dictaminar la que envía el Gobernador del Estado.

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

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



propone el como 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:

C) 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 el diputado no cuenta con legitimación legal para presentar una iniciativa de Ley de Egresos del Estado.

2.- Análisis del marco jurídico de la Ley de Egresos del Estado

Para efectos de mejor entendimiento, consideramos importante tener claro el marco jurídico del proceso presupuestario de egresos en Durango, al tenor de las siguientes citas constitucionales y legales, a saber:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Artículo 78.-

El derecho de iniciar leyes y decretos compete a:

II. El Gobernador del Estado.

Artículo 82.-

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)



El Congreso del Estado tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o alguna de sus cámaras; además tiene las siguientes:

I. Hacendarias y de presupuesto:

a) Aprobar anualmente a más tardar el quince de diciembre las leyes de ingresos del Estado y de los municipios; así como la ley que contiene el presupuesto de egresos del Estado, que deberá incluir los tabuladores desglosados de las percepciones de los servidores públicos. Si para un ejercicio fiscal éstas no se aprobaran, regirán los del ejercicio anterior, en los términos que dispongan la ley.

Artículo 98.-

Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

XXIV. Presentar al Congreso del Estado a más tardar el treinta de noviembre de cada año, las iniciativas de ley de ingresos y la ley que contiene el presupuesto de egresos, que deberá incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos, que deberán regir durante el año siguiente.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO DEL ESTADO

Artículo 11.- El Gasto Público Estatal se basará en presupuestos que se formarán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.



Artículo 12.- La Secretaría de Finanzas al examinar los proyectos de presupuestos cuidarán que simultáneamente se definan el tipo y fuente de recursos para su financiamiento.

Artículo 13.- El presupuesto de Egresos del Estado será el que se contenga en la Ley de Egresos que anualmente apruebe el Congreso Local, y con base en él se expresarán durante el período de un año a partir del 1o. de Enero, las actividades, las obras y los servicios previstos en los programas a cargo de las Entidades que en el propio presupuesto se señalen.

La Ley Anual de Egresos podrá contener disposiciones para el ejercicio y control del gasto público que no se consignen en esta Ley, pero en ningún caso podrá modificarla disminuyendo sus requisitos. Los preceptos de este ordenamiento se consideran de aplicación supletoria a la Ley Anual de Egresos.

Artículo 15.- Para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado, las Entidades que deben quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos y los remitirán a la Secretaría de Finanzas, de acuerdo con las normas y plazos que el Ejecutivo establezca por medio de esta Secretaría.

Las proposiciones de las Entidades se remitirán a través y con la conformidad de la Secretaría o Dependencia administrativa que corresponda, según su ubicación en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.

Artículo 16.- La Secretaría de Finanzas queda facultada para formular el proyecto de Presupuesto de las Entidades cuando éstas no lo presenten en el plazo que les fuera señalado.



LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE DURANGO

ARTÍCULO 27

Las dependencias y entidades u organismos estatales deberán elaborar programas presupuestarios congruentes y servirán de fundamento al Ejecutivo del Estado para la elaboración del Proyecto de Ley de Egresos y Presupuesto respectivo.

En un principio mencionamos que para precisar el alcance de un precepto constitucional, resulta necesario acudir a los diversos métodos interpretativos generalmente reconocidos⁴, dado que la interpretación de dicho precepto debe privilegiar a la preservación de un sistema jurídico equilibrado, por lo que atendiendo a una interpretación sistemática⁵, podemos observar que el proceso de creación de la Ley de Egresos se encuentra sujeto a un régimen particular, reconociéndole al Ejecutivo Estatal que como titular de la administración pública cuenta con los elementos y conocimientos técnicos suficientes para la elaboración de la iniciativa, no sobra recordar que la legislación aplicable indica que el Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como los organismos constitucionales autónomos envían al Ejecutivo su propuesta de egresos a fin de que sea incorporada en a iniciativa que se envía al Poder Legislativo para su discusión y votación.

⁴ Anchondo Paredes, Víctor Emilio; *Métodos de interpretación jurídica*; <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/16/cnt/cnt4.pdf>

⁵ *Esta interpretación es la que busca extraer del texto de la norma un enunciado cuyo sentido sea acorde con el contenido general del ordenamiento al que pertenece. Procura el significado atendiendo al conjunto de normas o sistema del que forma parte. un precepto o una cláusula deben interpretarse no de manera aislada, sino en conjunto con los demás preceptos o cláusulas que forman parte del ordenamiento o del negocio en cuestión. La razón es que el sentido de una norma no sólo esta dado por los términos que la expresan y su articulación sintáctica, sino por su relación con otras normas.* Anchondo Paredes, Víctor Emilio; *Métodos de interpretación jurídica*; <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/16/cnt/cnt4.pdf>



Ha sido tal la especialización de las iniciativas de leyes de egresos, que recientemente el Congreso de la Unión a través de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, señaló los requisitos que deben cumplir las multicitadas propuestas⁶, adicionalmente resulta incuestionable que todo gasto debe tener relación y congruencia con un ingreso, y en este caso no se encuentra una propuesta que contenga de donde se sufragan los gastos del Estado que se proponen.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha formado una sólida jurisprudencia en materia del significado actual de la división y colaboración entre poderes, sobresaliendo la que a continuación se cita:

DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de

⁶ Artículo 5 de la *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*; http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_270416.pdf



funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.

Entonces pues, no basta que la Constitución Local establezca la facultad de presentar leyes y decretos, sino que este ejercicio debe guardar congruencia con el sistema jurídico en el que se desarrolla la actividad del poder público, por lo que el diputado promovente no cuenta con facultades para promover una iniciativa de Ley de Egresos del Estado; de cualquier forma debe quedar claro que en el



ejercicio de dictaminación de la iniciativa de Ley de Egresos todos los diputados gozan del derecho de proponer modificaciones a los egresos del Estado.

Por lo anteriormente expuesto y considerado, esta Comisión, estima que la iniciativa cuyo estudio nos ocupa no resulta procedente, 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 SÉPTIMA LEGISLATURA 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.- Se desestima la iniciativa presentada con fecha 30 de noviembre de 2016, por el C. Diputado Luis Enrique Benítez Ojeda en la cual propone Ley de Egresos del Estado de Durango para el Ejercicio Fiscal 2017.

SEGUNDO. - Archívese el asunto como definitivamente concluido.

Sala de Comisiones del Honorable Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Dgo., a los 15 días del mes de diciembre de 2016.

LA COMISIÓN DE HACIENDA, PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

**DIP. SILVIA PATRICIA JIMÉNEZ DELGADO
PRESIDENTE**



DIP. ROSA MARÍA TRIANA MARTÍNEZ
SECRETARIA

DIP. GINA GERARDINA CAMPUZANO GONZÁLEZ
VOCAL

DIP. GERARDO VILLARREAL SOLÍS
VOCAL

DIP. LUIS ENRIQUE BENÍTEZ OJEDA
VOCAL

DIP. ALMA MARINA VITELA RODRÍGUEZ
VOCAL

DIP. RIGOBERTO QUIÑONES SAMANIEGO
VOCAL