

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DE LA LEY ORGÁNICA Y DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL SENADOR HÉCTOR PÉREZ PLAZOLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, senador de la república por el estado de Jalisco de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, Héctor Pérez Plazola, en mi carácter de integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y miembro de esta Comisión Permanente, comparezco ante esta soberanía en ejercicio de la facultad que me concede el artículo 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 55 fracción II, 56, 62 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de presentar la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que reforma el inciso l) del artículo 72, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma el inciso g) del artículo 67, así como se adiciona un segundo párrafo al artículo 103, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y reforma el artículo 87, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

A. En el ámbito parlamentario mexicano, se entiende como acto legislativo "la facultad de dictar las leyes, cuya actividad y ejercicio corresponde al Congreso y en cuyo proceso de formación participan diversos órganos, teniendo relevancia el Poder Ejecutivo".

Para que dicho acto legislativo llegue a tener existencia como ley o decreto, debe cumplirse el procedimiento previsto en la Constitución en su artículo 72, que implica una serie ordenada de pasos o fases que son realizados por los órganos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, facultados para ello.

Las etapas dentro del procedimiento ordinario son: iniciativa, dictaminación, discusión, aprobación o rechazo, sanción u observación, promulgación, publicación e iniciación de vigencia. Pero con el objeto de centrar la atención en lo que pretendo proponer con la presente iniciativa, me referiré solamente a la fase de la iniciativa y su dictaminación.

El derecho de iniciar leyes o decretos compete, por naturaleza, a los diputados y senadores, pero además al presidente de la república, a las legislaturas de los estados, así como a los ciudadanos que pueden sugerir que se expidan leyes o decretos sobre asuntos de su interés.

En países como el nuestro en donde la legislación es la fuente formal por excelencia del orden jurídico, la iniciativa es definida por juristas como Eduardo García Máynez como "el acto por el cual determinados órganos del estado, someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley". Es decir, que una iniciativa de ley o decreto, es la propuesta por medio de la cual se hace llegar al órgano depositario del Poder Legislativo correspondiente, un proyecto de ley que puede ser nueva en su totalidad o ya existente pero que, por circunstancias sobrevinientes, necesita ser reformada o modificada por adición, corrección o supresión de algunas de sus normas o un proyecto de decreto.

En ese orden de ideas, el Pleno del órgano legislativo deriva las iniciativas recibidas a la comisión o comisiones correspondientes, consideradas como "órganos regulares y permanentes en que intervienen los legisladores para participar en la resolución y/o dictamen de los asuntos que se encomiendan a dicho cuerpo colegiado".

Las comisiones tienen una competencia limitada para conocer de los asuntos a que refiere su propia denominación y supuesto normativo. Esto como una forma de organización y trabajo al interior del órgano parlamentario.

El trabajo al interior de las mismas se inicia con el documento (iniciativa) que le es turnado por orden de la asamblea o por instrucción de la mesa directiva para que proceda a estudiarla y, en su caso, ponerla en estado de resolución o dictaminación.

En términos parlamentarios, el dictamen es conceptualizado por el jurista Manuel González Oropeza como "una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión de un parlamento o congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la asamblea, la cual está sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del pleno de la cámara respectiva". La cual debe contener una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución, de entre las que resultan relevantes, las expresadas por el autor de la iniciativa que originó el dinamismo del proceso.

Tradicionalmente un dictamen cuenta con cinco puntos básicos:

- | | | | |
|----|--------------------|--------------|----------------|
| 1. | | | Proemio; |
| 2. | | | Antecedentes; |
| 3. | | | Considerandos; |
| 4. | Puntos | resolutivos; | y |
| 5. | Mayoría de firmas. | | |

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala dentro del inciso a), segundo párrafo, del artículo 85; así como 86 que:

Artículo 85.

1.
2. Las comisiones serán:
 - a. Ordinarias. Analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto Que les sean turnadas. así como los asuntos del ramo o área de su competencia;
 - b. y c.

Artículo 86.

1. Las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.

Y de igual forma, el artículo 103 del ordenamiento orgánico, antes referido, señala que:

Artículo 103.

1. El Reglamento establecerá los procedimientos y trámites para el despacho de los trabajos de las comisiones y los asuntos que por su naturaleza y trascendencia puedan ser resueltos por ellas mismas.

Lo que nos deriva a que el aún vigente Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señale en su artículo 87 que:

Artículo 87.

1. Toda comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

Analizado el contenido de las disposiciones transcritas con anterioridad, encontramos que en todo momento existe una relación estrecha entre la iniciativa y el dictamen que deriva de la misma.

No obstante lo anterior, los tratadistas y estudiosos del derecho parlamentario y de la técnica legislativa han dejado de lado el tema relativo a la frontera existente entre la iniciativa y el dictamen, descansando en una lógica que ha derivado de una laguna en la ley, generando con ello que sea una constante el ver dictámenes que van más allá de la pretensión de subsanar la iniciativa, o incluso del sentido o intención del autor de la iniciativa. Esto es, nos llevan a dimensiones de un dictamen con resultados distintos al propuesto por la iniciativa que lo originó, lo que debería de ser resultado de una nueva iniciativa.

B. Por otro lado, visto como un punto particular y diverso a lo señalado dentro del punto anterior de esta iniciativa, encuentro que dentro del artículo 87 del referido reglamento, se concede un término de cinco días a las comisiones para presentar ante el Pleno, el dictamen correspondiente, contados a partir del día en que reciban la iniciativa.

De igual forma, al realizar un análisis al marco jurídico del Congreso, encontramos que existe incongruencia en lo relativo a un término para la dictaminación de las iniciativas por parte de las comisiones, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el inciso l) del artículo 72, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el inciso g) del artículo 67, y su Reglamento en el artículo 87, antes señalado, prevén plazos diferentes para el mismo efecto, como a continuación se observa:

Artículo 72.

A. al H.....

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J.

...

Artículo 67....

a) al f) ...

g) Excitar a cualquiera de las comisiones a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido veinte días hábiles después de aquél en que se les turne un asunto, para que lo presenten en un término de diez días. Si no presentaren el dictamen dentro de ese término y no mediare causa justificada, el o los proponentes podrán solicitar que se turne a otra comisión;

h) al m)

Artículo 87. Toda comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

Supuestos anteriores que en la práctica difícilmente se pueden cumplir, si atendemos a que el legislador en su momento no previó la complejidad del estudio y atención de los diferentes asuntos que se tratan dentro de las comisiones y, como consecuencia, en la práctica encontramos como costumbre la existencia de una prórroga consentida. Por lo que es necesario actualizar el supuesto normativo a los tiempos y procedimientos reales.

Es por esto, que me permito afirmar que estamos frente a una situación no prevista por el legislador, pero que puede ser resuelta al vincular, dentro del supuesto normativo legal y reglamentario correspondiente, el que los dictámenes que elaboren las comisiones deberán referirse a la iniciativa, proposición o solicitud que le dio

origen, así como presentarse ante el Pleno dentro de un término medio más real y posible, de acuerdo al trabajo que actualmente presentan la mayoría de las comisiones, homologando de tal manera, el marco jurídico del Congreso.

Atendiendo a que en los términos de la fracción II, del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a la fracción II, artículo 55, del Reglamento Interior del Congreso General, los senadores del Congreso general tienen derecho a iniciar leyes o decretos. Así como que a efecto de que la Constitución federal pueda ser reformada, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden dichas reformas, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados; y previo cómputo correspondiente de los votos de las legislaturas, hacer la declaración de haber sido aprobadas, someto a consideración de esta asamblea, el siguiente

Proyecto de Decreto por el que reforma el inciso l) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; reforma el inciso g) del artículo 67; así como se adiciona un segundo párrafo al artículo 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y reforma el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el inciso l) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 72.

A. al H.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurran 45 días hábiles desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J.

...

Artículo Segundo. Se reforma el inciso g) del artículo 67; así como se adiciona un segundo párrafo al artículo 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 67. ...

a) al f) ...

g) Excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido 45 días hábiles después de aquél en que se les turne un asunto, para que lo presenten en un término de 10 días; si no presentaren el dictamen dentro de ese término y no mediare causa justificada, el o los proponentes podrán solicitar que se turne a otra comisión;

h) al m) ...

Artículo 103.

l.

2. Los dictámenes que elaboren las comisiones deberán contener una parte expositiva de las razones en que se funden y referirse a la iniciativa, proposición o solicitud que dio su origen.

Artículo Tercero. Se reforma el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 87.

1. Toda comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia dentro de los 45 días hábiles siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde, referirse a la iniciativa, proposición o solicitud que dio su origen y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. Los que deben guardar, en todo momento, relación con el objeto y sentido.

Transitorios

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

Segundo. Quedan sin efectos las disposiciones legales que se opongan a lo establecido por el presente decreto.

Tercero. Envíese copia del presente decreto a las legislaturas de los estados, a fin de que den cumplimiento a lo establecido en el artículo 135 de la Constitución Política.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, México, Distrito Federal, a 23 de enero de 2008.

Senador

Héctor

Pérez

Plazola

(rúbrica)