

## **QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL SENADOR RUBÉN CAMARILLO ORTEGA Y LA DIPUTADA NANCY GONZÁLEZ ULLOA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Los que suscriben, el senador Rubén Camarillo Ortega y la diputada Nancy González Ulloa, de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

En nuestro sistema constitucional federal, el derecho de iniciar leyes o decretos compete, por naturaleza, a los diputados y senadores, 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". O bien, "la facultad o el derecho que la constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de los que puede derivar una ley o un decreto" (doctor Elizur Nava, Oxford).

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, constituidos por el pleno, en que intervienen los legisladores para participar en la resolución y dictamen de los asuntos que se encomiendan a dicho cuerpo colegiado", lo que implica tener a su cargo las tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio, cuya competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Por esta razón, la principal función de las Cámaras que integran tanto el Congreso federal, los Congresos o legislaturas de los estados o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, consiste en cumplimentar, según el caso, los procedimientos legales pertinentes a la preceptiva constitucional y reglamentaria para cumplir su función legislativa.

En este sentido y durante apenas una década, bajo una ambiciosa agenda de reformas institucionales en lo económico y en lo político, el congreso ha transitado a nuevas etapas de debate, acuerdo y negociación así como a representar una imagen pública de trabajo por y frente a la ciudadanía.

Sin embargo y pese a los avances en las reglas internas, la organización legislativa en comisiones, el propio desempeño de legisladores y bancadas de los partidos, la dificultad de formar coaliciones ganadoras y de desarrollar estrategias exitosas para convertir la relación ejecutivo-legislativo se ha caracterizado por la dificultad para la toma de decisiones y cierta tendencia a la parálisis en la aprobación de reformas indispensables para la modernización del país, reduciendo así la eficiencia del sistema político-institucional mexicano.

Tal es así, que hoy presenciamos en los Congresos una enorme cantidad de iniciativas y minutas presentadas por los legisladores, el Ejecutivo federal, o comisiones en su caso, que no son dictaminadas en tiempo y forma,

situación que provoca, (independientemente del tiempo que se requiere para procesarlas a través de su envío al pleno y turno a comisiones para su correspondiente análisis), un rezago legislativo por la cantidad de iniciativas o minutas que en ocasiones por la carga de trabajo, no pueden ser abordadas por las comisiones turnadas, o implican el entorpecimiento del trabajo de éstas e impiden que exista un programa global y priorizado sobre cuáles son las normas preponderantes a crear o reformar en un momento dado.

Derivado de esto, el Congreso de la Unión enfrenta dentro del quehacer legislativo, la figura relativa al fenómeno del rezago legislativo, que se forma a lo largo de una o varias legislaturas con motivo de la ausencia de culminación en tiempo y forma de diferentes procesos legislativos instaurados en las Cámaras del Congreso por los titulares del derecho de iniciativa previstos en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso, por ejemplo, de las iniciativas presentadas y de su trámite, existe poco control en su presentación o resguardo, lo que provoca una gran pérdida de información aun en contravención de la nueva regulación en materia de archivos, transparencia y acceso a la información.

Respecto a las minutas que son turnadas a la Cámara revisora para su análisis y que se encuentran pendientes del correspondiente dictamen presentado por la colegisladora, se observa un retraso en el proceso legislativo, pues se entorpece el avance en la promulgación de una nueva ley o decreto, o si es el caso, en desecho de ésta.

Por ello, en cada cambio de legislatura, tanto iniciativas como minutas, suelen ser enviadas a "la congeladora", haciendo que toda esa información se pierda, implicando un gasto innecesario de recursos, tanto por lo invertido en su elaboración y trámite, como por el trabajo de cabildeo político y social.

En este orden de ideas, conviene observar al rezago legislativo diferenciando el que tenga en tiempo dado cada una de las dos Cámaras legislativas federales, frente al rezago total en el Congreso conforme la remisión de los proyectos de ley o de decreto (minutas) aprobados que se remiten entre sí las colegisladoras, considerando también en ambos sentidos la cifra de minutas con proyecto de decreto que eventualmente se enfrentan a parálisis en el Constituyente Permanente respecto al artículo 135 constitucional.

Este fenómeno es de importancia, ya que se convierte en un problema de fondo, pues además de ir en perjuicio de la buena valoración respecto de la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales encomendadas al legislador federal, propicia un grave deterioro en el aprecio de la ciudadanía por la labor de los legisladores.

Cabe mencionar que en las últimas legislaturas han sido varios los intentos para reformar el marco jurídico del Congreso mexicano en lo que toca a los procedimientos legislativos y en particular al dictamen de iniciativas. Sin embargo, estos intentos de reformar tanto el Reglamento para el Gobierno Interior y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, no han prosperado, y han quedado como ejercicios aislados para modificar tan sólo aspectos parciales de estos procedimientos.

El tiempo legislativo es corto, por lo breve de cada legislatura, por la imposibilidad de reelección de los legisladores y por la brevedad de los períodos ordinarios de sesiones. Si a esto agregamos la falta de procedimientos ágiles y eficientes actualizados a las nuevas realidades de un Congreso plural y democrático, el resultado es un rezago en una de las funciones primordiales del Congreso, la de legislar, teniendo como consecuencia el llamado "rezago legislativo" o "congeladora" de iniciativas y minutas en su caso.

El artículo 72 constitucional, inciso i) establece que: "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".

Asimismo, el artículo 67, inciso g), a la letra dice: "g) Excitar a cualquiera de las comisiones, en nombre de la Cámara a que presenten dictamen si han transcurrido veinte días hábiles después de aquel en que se 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.

A su vez, el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General establece que "toda comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los ha recibido".

Como se nota, la legislación antes mencionada es totalmente rebasada, son normas que se incumplen todos los días de sesión, en los que se turnan asuntos a comisiones y de estas no fluyen los dictámenes en el tiempo y forma que establece la ley.

Actualmente, en nuestro Congreso los pendientes legislativos se incrementan de una a otra legislatura y las iniciativas pendientes de dictaminar en comisiones permanecen en una especie de limbo legislativo dejando tras de sí un rezago legislativo que acrece cada periodo de sesiones y se hereda de una legislatura a otra.

Como sólo un ejemplo, tenemos las cifras publicadas en el portal del Sistema de Investigación Legislativa que muestra la siguiente información:

#### Asuntos presentados en la Cámara de Diputados de la LX Legislatura en la(s) sesión(es) del 01/09/2006 al 01/09/2009

Para ver la lista de asuntos, da un clic en el número correspondiente

TIPO DE ASUNTO	PRESENTADOS	APROBADOS	DESECHADOS	PENDIENTES
Iniciativa	2866	236	339	2291
Permiso al Ejecutivo	1	0	0	1
Proposición con punto de acuerdo	2983	619	966	1396
<b>Totales de Asuntos</b>	<b>5850</b>	<b>855</b>	<b>1305</b>	<b>3688</b>

#### Asuntos presentados en la Cámara de Senadores de la LX Legislatura en la(s) sesión(es) del 01/09/2006 al 01/09/2009

Para ver la lista de asuntos, da un clic en el número correspondiente

TIPO DE ASUNTO	PRESENTADOS	APROBADOS	DESECHADOS	PENDIENTES
Iniciativa	1447	111	77	1258
Instrumento internacional	71	67	0	4
Permiso al Ejecutivo	11	10	1	0
Proposición con punto de acuerdo	1699	766	160	626
Ratificación de nombramientos	788	783	3	2
<b>Totales de Asuntos</b>	<b>4016</b>	<b>1737</b>	<b>241</b>	<b>1890</b>

#### Asuntos presentados en la LX Legislatura en la(s) sesión(es) del 01/09/2006 al 01/09/2009

Para ver la lista de asuntos, da un clic en el número correspondiente

TIPO DE ASUNTO	PRESENTADOS	APROBADOS	DESECHADOS	PENDIENTES
Iniciativa	4314	347	417	3549
Instrumento internacional	71	67	0	4
Permiso al Ejecutivo	24	22	1	1
Proposición con punto de acuerdo	6117	2530	1236	2202
Ratificación de nombramientos	959	952	4	3
<b>Totales de Asuntos</b>	<b>11485</b>	<b>3918</b>	<b>1658</b>	<b>5759</b>

Tomando en cuenta esta situación y ante la laguna existente respecto al establecimiento de un plazo para dictaminar y el correspondiente desahogo de las minutas enviadas de una Cámara a otra, en esta iniciativa se proponen reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de establecer en el caso de las minutas enviadas por la colegisladora, se deberá dictaminar en el mismo período que las recibieron o a más tardar en el siguiente período de sesiones.

De esta manera, en vista de la conclusión de los plazos, tomando en cuenta que se exciten a las comisiones a que dictaminen, se reafirma el derecho del promovente, en vista de la notoria violación de los plazos para emitir dictamen, que pueda presentar a consideración del pleno de la Cámara el dictamen, si cuenta con el apoyo de la mayoría de los miembros de la Comisión o comisiones a las que se haya turnado.

Hoy por hoy, en México los legisladores son evaluados por la sociedad generalmente por el número de leyes o propuestas que presentan, lo que genera en los Congresos una enorme presión por aceptar iniciativas de leyes o reformas sin seguir en realidad una agenda legislativa, provocando la virtual paralización de los Congreso o su baja productividad en asuntos prioritarios del país y nuestra gran decepción ante la noticia diaria.

En este contexto, es imperante que el Congreso mexicano, se fortalezca de manera integral, cumpliendo cabalmente con la misión que le confiere la Constitución y generando una interacción dinámica y fluida con el pueblo al que representa. Es necesario que el poder legislativo se vea fortalecido en materia de reglamentación interna, de prácticas y procedimientos así como de cultura parlamentaria.

Igualmente necesario es que el Congreso se desempeñe con mayor efectividad de modo que el ejercicio del diálogo, el proceso para arribar a acuerdos y la capacidad técnica de legisladores, comisiones y bancadas muestren avances sustanciales en los tiempos que corren.

Por tal motivo y con base en lo expuesto, someto a consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona los artículos 23 inciso g) y 67 inciso g) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un inciso g) al artículo 23, recorriéndose los subsecuentes en su orden; se adiciona un segundo párrafo al inciso g) del artículo 67, ambos de la Ley Orgánica de del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 23.

1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

a) a f)

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

En el caso de las minutas recibidas de parte de la colegisladora las comisiones dictaminadoras deberán procesarlas en el mismo periodo que las recibieron o a más tardar en el siguiente periodo de sesiones. Caso contrario, en nombre de la Cámara deberá turnar al pleno las minutas que no hayan sido dictaminadas por las comisiones correspondientes para que sean procesadas de acuerdo al reglamento, entendiéndose que se hará en los términos de la minuta de la colegisladora.

...

...

Artículo 67.

a) a f)

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

En el caso de las minutas recibidas de parte de la legisladora las comisiones dictaminadoras deberán procesarlas en el mismo periodo que las recibieron o a más tardar en el siguiente periodo de sesiones. Caso contrario, en nombre de la Cámara deberá turnar al pleno las minutas que no hayan sido dictaminadas por las comisiones correspondientes para que sean procesadas de acuerdo al reglamento, entendiéndose que se hará en los términos de la minuta de la legisladora.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Comisión Permanente, a 27 de enero de 2009.

Senador Rubén Camarillo Ortega, diputada Nancy González Ulloa (rúbricas).