HONORABLE ASAMBLEA:

A la **Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias,** le fue turnada para su estudio y dictamen correspondiente, la Iniciativa con Proyecto de Decreto presentada por los y las CC. Diputados y Diputadas Rigoberto Quiñonez Samaniego, Claudia Julieta Domínguez Espinosa, Cinthya Leticia Martell Nevárez y Mario Alfonso Delgado Mendoza integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la actual LXVIII Legislatura en la que proponen la reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango**;** por lo que en cumplimiento a la responsabilidad encomendada y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 93, 103, fracción I del artículo 140, 183, 184, 186, 187, 188, 189 y demás relativos a la *Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango*, nos permitimos someter a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente dictamen, con base en los siguientes apartados:

ANTECEDENTES Y

DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA

Los diputados y diputadas del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo presentaron la iniciativa que se desestima en la sesión de fecha 12 de noviembre de 2019 y, señalan:

El Poder Legislativo, encarnado en la figura del Congreso del Estado, es el órgano responsable, a través del procedimiento legislativo, de producir las normas legales que expresan la voluntad del pueblo y que se constituyen, en razón de su origen y procedimiento de elaboración, en las normas primordiales del ordenamiento jurídico.

Procedimiento que se encuentra establecido en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango la cual tiene por objeto establecer las bases para la organización

y funcionamiento del Congreso del Estado, sus integrantes y órganos; así como regular sus facultades y atribuciones previstas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones legales aplicables.

Las comisiones legislativas son los órganos técnicos encargados del análisis y dictamen de las iniciativas de ley o decreto que le sean turnadas, así como asuntos del ramo o área de su competencia, de ahí la importancia de conocer y comprender su funcionamiento para un adecuado desempeño de la función legislativa.

El surgimiento de los sistemas de comisiones se derivó de dos aspectos: la democratización del parlamentarismo y a la pérdida de la centralidad del pleno y de los legisladores en la actividad legislativa motivada por la consolidación de los partidos políticos; y para llevar a cabo la división del trabajo legislativo en pro de la eficacia en medio de la creciente y compleja actividad política.

Las comisiones cuentan con un número impar en sus integrantes, esto con la finalidad de garantizar que la votación referente al dictamen de iniciativas de ley o decreto, pueda resultar un acuerdo tomado por la mayoría de los integrantes, que puede ser en sentido afirmativo o negativo.

Además de su carácter estructural, las comisiones se han convertido en uno de los componentes principales, que configuran las acciones individuales de los legisladores, además de ser los espacios donde las negociaciones y la toma de decisiones configuran de forma determinante el quehacer legislativo. La dictaminarían de iniciativas constituye un proceso que inicia con el turno de una iniciativa a una o varias comisiones según lo determine el Pleno en la sesión correspondiente. Seguido de esto, los miembros de la comisión o de las comisiones, según sea el caso, sesionan para emitir un dictamen acerca de la iniciativa que les

fue turnada, explicitando la metodología llevada a cabo para la emisión del dictamen, la valoración de la iniciativa con las respectivas consideraciones de la o las comisiones, y de haberlas, puntualizar las modificaciones al decreto.

Finalmente, se somete a votación entre los miembros de la comisión, siempre y cuando exista el quórum suficiente para llevar a cabo dicha votación. Etapa en la que, en ocasiones, no se puede llegar a un consenso respecto de la votación sobre un dictamen en particular, ya que como ha sucedido en innumerables ocasiones existen los empates.

Es decir, si un integrante se abstiene de realizar su voto el número de integrantes restantes quedaría conformado por un numero par y se necesitaría el voto del desempate.

De acuerdo a la Ley Orgánica, esta situación se resuelve con el voto de calidad, que tiene el presidente de cada comisión para disipar el empate en una votación. Voto que resulta antidemocrático, en virtud a que: recordemos que todos los diputados integramos el órgano legislativo y tenemos la misma calidad, no obstante, debemos recordar que el presidente, secretario y vocales tienen funciones meramente administrativas, las cuales son únicamente para la operatividad de cada comisión.

Es por ello que no debería existir el denominado voto de calidad del presidente, voto que es susceptible de ser una ventana para la inequidad en las comisiones legislativas o en el pleno del Congreso.

Es por ello que la iniciativa que el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo propone eliminar el voto de calidad del Presidente, en el pleno y comisiones, estableciendo que en caso de un empate en la votación de cualquier dictamen, deberá repetirse la votación en la misma sesión, y si resultase empate por segunda

vez, las abstenciones deberán ser consideradas como voto en sentido negativo. En atención a que la abstención es la voluntad de no hacer, es decir, el abstencionismo requiere de una conducta activa que representa la voluntad de dejar de hacer algo o no querer hacer algo.

Aunado a que, en un sentido estricto, la voluntad supone la determinación libre y la facultad de elegir entre distintas posibilidades, es decir, "el término voluntad, refiere la intención de alguna manera exteriorizada de un sujeto que intenta la consecución de determinados efectos jurídicos.

Es importante hacer mención del derecho comparado, señalando que las legislaturas de los diferentes Estados del País, han optado por establecer diferentes maneras de solucionar el empate en las votaciones de comisiones y del pleno, citando algunos ejemplos como lo es:

1.- La Ley Orgánica del Estado de Guanajuato establece: Artículo 80.- Para que las Comisiones se reúnan válidamente, requieren la presencia de la mayoría de sus integrantes. Las Comisiones Legislativas tomarán decisiones por mayoría de votos de los integrantes presentes. En caso de empate en la votación, ésta deberá repetirse en la misma reunión y, si resultase empate por segunda vez, se discutirá y votará en la reunión siguiente.

2.- La Ley Orgánica del Congreso de Sinaloa La Ley Orgánica:

Articulo198.- que los empates en las votaciones nominales y económicas, se decidirán ampliando la discusión y volviendo a votar y si resultare nuevamente empatada, se discutirá y votará otra vez el asunto en la sesión inmediata; pero si el empate volviere a tener lugar se reservarán la discusión y votación para cuando algún Diputado manifieste que ha modificado su opinión o cuando haya algún cambio en la integración de la Cámara.

3.- En el caso de la Ley Sobre la Organización y Funcionamiento Interno del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas:

Articulo 115.- 1. Si cualquiera de las votaciones previstas en esta ley resulta empatada, el Presidente de la Mesa Directiva dispondrá la repetición de la misma. Los grupos parlamentarios, a través de sus coordinadores, conjuntamente con los representantes de las demás formas de agrupación por afiliación partidista, alentarán la formación de entendimientos antes de realizarse la segunda votación.

2. Cuando en la segunda votación el resultado sea empate, se retirará el asunto del orden del día, a fin de tratarse en la sesión inmediata posterior.

3. Si en esa sesión el empate persiste, la iniciativa o el dictamen se entenderán rechazados, salvo que se trate de la Ley de Ingresos del Estado o de algún Municipio o el Presupuesto de Egresos del Estado, en las cuales el presidente de la Mesa Directiva tendrá el voto decisorio.

4. En cualquiera de las votaciones previstas en esta ley, si algún diputado abandona el Salón de Sesiones durante la votación o se abstiene de emitir su voto, el mismo se computará unido al de la mayoría que se forme con base en los diputados que sí lo expresen.

En estos tiempos de cambio verdadero y democrático, donde estamos impulsando la Cuarta Transformación de la Republica encabezada por nuestro Presidente Andrés Manuel López Obrador, es el momento propicio para construir también la democracia igualitaria en materia de toma de decisiones en las comisiones legislativas y en el Pleno de este Honorable Congreso.

En ese tenor en el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo vemos necesario eliminar el voto de calidad, así como sus alcances, ya que esta figura actualmente regulada por nuestra Ley Orgánica se presenta como una figura antidemocrática y desigual.

C O N S I D E R A N D O S

ÚNICO. – Respecto a la propuesta de que los votos emitidos en abstención sean considerados como en contra, lo anterior resulta inviable, en virtud de que la propia abstención implica no pronunciarse sobre algún tema.

A fin de contextualizar la opinión de esta Comisión, nos remitimos a la opinión autorizada contenida en el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, el cual nos dice:

abstención de voto

I. Del latín abstentio, abstinere, privarse de tener; votum, votare, promesa.

Su equivalente en otros idiomas es: portugués abstencao/voto, promessa; inglés abstentio/ vote, ballot; francés, abstentio/vote; voeu; alemán enthaltung/belübde, wahlstimme; italiano, astensione/voto.

La abstención de votar, se entiende como la omisión voluntaria, que ejercen los parlamentarios al no participar en la resolución de algún asunto, en que se requiere la manifestación de su opinión (DRAE). Como sinónimo de abstención de voto se utiliza el término "no votar". La importancia del voto en el ámbito parlamentario, reside en que constituye el acto en el cual se concretan las facultades del legislador, como representante o como expresión de la voz del pueblo.

El ejercicio del derecho de no votar, es objeto de controversia, en virtud de la alta responsabilidad, que no se reduce a reiterar las demandas de los

representados, sino que implica la ponderación cuidadosa de la forma que se le da a éstas y su congruencia con otras.

II. En el ámbito parlamentario, la abstención del voto se considera como un acto razonado del legislador, a través del cual éste manifiesta su decisión de no emitir voto, ni a favor ni en contra, del dictamen o proyecto de resolución legislativa. A este acto se le reconoce como un derecho de los parlamentarios, en la medida que expresa posiciones ideológicas, morales o políticas. Generalmente, la abstención del voto es computada en forma autónoma, es decir, a título personal y puede o no ser contemplada en las normas operativas de los Congresos.

En España, el Reglamento del Congreso de los Diputados, contempla en su artículo 84, la abstención de votar como una opción. En el punto 1o. de dicho artículo relativo a la votación directa, se indica que se pondrán primero de pie quienes aprueben, después quienes desaprueben y finalmente, quienes se abstengan. Esta opción también se especifica en el artículo 86, relativo a la votación pública por llamamiento, señalándose que los diputados podrán decir "sí", "no" o "abstención".

En el Congreso norteamericano por el contrario, las opciones disponibles de voto son "si" o "no", independientemente de la forma adoptada para expresar el voto; por lo tanto, la abstención se constituye en un derecho personal del congresista. Existe una práctica que permite a los legisladores no participar en la votación por ausencia, se le denomina "par" (pair) o hacer par. Constituye un "pacto de caballeros" que se utiliza para suprimir el efecto de las ausencias en las votaciones registradas por el Congressional Record. Si un miembro prevé que estará ausente en la votación, hace par con otro y ambos deciden no votar. Esto no cuenta en la votación, pero los nombres de los legisladores se registran junto con sus posiciones. Un "par vivo" (live pair) abarca uno o varios asuntos específicos: alguien que votaría sí, hace par con otro legislador que votaría no, anunciando ambos su posición; este tipo de par puede inclinar la votación en una cierta dirección, al no votar un miembro presente por estar en par con otro ausente. Por último, los "pares generales" se utilizan mucho en la Cámara de Representantes y significan que un miembro que va a estar ausente notifica al ujier que desea hacer un par general, no requiere hacer acuerdo con otro legislador y simplemente su nombre se une al de otro que desee hacer par.

III. En México, cuando una resolución es sometida a votación en el Congreso, ningún legislador puede negarse a votar, ya que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 162 la obligación del parlamentario de no excusarse de votar las proposiciones de la Asamblea y de permanecer en el Salón de Sesiones en tanto se efectúa la votación. En tal artículo sólo se contempla como alternativa el voto en sentido negativo o positivo. Una exigencia en las votaciones para la aprobación de una ley o un decreto es que estas sean nominales (art. 72 de la Constitución), lo que implica que los legisladores deben manifestarse personalmente para que la ley se considere sancionada.

En la práctica parlamentaria, sin embargo, aunque el Reglamento no contempla la abstención, ésta sí tiene lugar aunque no es frecuente en las sesiones del Congreso y ocurre con mayor incidencia en las sesiones de Comisión. Así, cuando algún integrante o integrantes de cierta Comisión consideren que un asunto debe ser examinado por ésta, podrán abstenerse de votar y de firmar el dictamen, avisándolo por escrito al Presidente de la Cámara a fin de que sean sustituidos para el solo efecto del despacho de aquel asunto. El número de legisladores que hayan decidido abstenerse se computa al final.

Cuando algún miembro de una Comisión sostiene una opinión diferente al dictamen que ésta emite, puede presentar un voto particular dirigido a su coordinador parlamentario, a quien corresponde decidir si éste debe ser sometido a consideración de la Asamblea junto con el dictamen.[1]

La emisión del voto implica la toma de posición sobre algún tema determinado, tanto el voto a favor, en contra o en abstención es precedida por una valoración por lo que determinar que es contra una abstención resultaría contrario a la libertad de libre albedrío en la votación de cada emisor.

[1] http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf

En términos de lo anteriormente expuesto y considerado, esta Comisión que dictamina, estima que la iniciativa cuyo estudio nos ocupa, no resulta procedente, por lo que nos permitimos someter a la consideración de esta Honorable Representación Popular, para su discusión y aprobación correspondiente en su caso, el siguiente:

PROYECTO DE ACUERDO

LA SEXAGÉSIMA OCTAVA 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:

ARTÍCULO ÚNICO: Se desestima la iniciativa presentada en fecha 12 de noviembre de 2019 por los y las CC. Diputados y Diputadas Rigoberto Quiñonez Samaniego, Claudia Julieta Domínguez Espinosa, Cinthya Leticia Martell Nevárez y Mario Alfonso Delgado Mendoza integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, por los motivos señalados en la parte considerativa del presente acuerdo.

ARTÍCULO TRANSITORIO

ÚNICO. - Archívese el presente asunto como concluido.

Sala de Comisiones del Honorable Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Dgo., a los 27 días del mes de abril del 2020.

COMISIÓN DE RÉGIMEN, REGLAMENTO Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS

DIP. SONIA CATALINA MERCADO GALLEGOS

PRESIDENTA

DIP. JOSÉ ANTONIO OCHOA RODRÍGUEZ

SECRETARIO

DIP. OTNIEL GARCÍA NAVARRO

VOCAL

DIP. CINTHYA LETICIA MARTELL NEVÁREZ

VOCAL

DIP. ALEJANDRO JURADO FLORES

VOCAL