Con fecha 15 de abril de 2021, los CC. Diputados Luis Iván Gurrola Vega, Sandra Lilia Amaya Rosales, Pablo Cesar Aguilar Palacio, Karen Fernanda Pérez Herrera, Ramón Román Vázquez, Claudia Isela Ortega Castañeda, Pedro Amador Castro, Nanci Carolina Vásquez Luna, Alejandro Jurado Flores, Otniel García Navarro, Mario Alfonso Delgado Mendoza, Martha Alicia Aragón Barrios, Cinthya Leticia Martell Nevárez y José Cruz Soto Rivas integrantes de la Coalición Parlamentaria "Cuarta Transformación" de la LXVIII Legislatura, presentaron Iniciativa de Decreto, que contiene REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO, misma que fue turnada a la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias, integrada por los CC. Diputados Sonia Catalina Mercado Gallegos, José Antonio Ochoa Rodríguez, Otniel García Navarro, Cinthya Leticia Martell Nevárez y Alejandro Jurado Flores, Presidenta, Secretario y Vocales respectivamente, los cuales emitieron su dictamen favorable con base en los siguientes:

A N T E C E D E N T E S

En fecha 15 de abril de 2021 las y los CC. Diputadas y Diputados Luis Iván Gurrola Vega, Sandra Lilia Amaya Rosales, Pablo Cesar Aguilar Palacio, Karen Fernanda Pérez Herrera, Ramón Román Vázquez, Claudia Isela Ortega Castañeda, Pedro Amador Castro, Nanci Carolina Vásquez Luna, Alejandro Jurado Flores, Otniel García Navarro, Mario Alfonso Delgado Mendoza, Martha Alicia Aragón Barrios, Cinthya Leticia Martell Nevárez y José Cruz Soto Rivas integrantes de la Coalición Parlamentaria "Cuarta Transformación" de la presente Legislatura, presentaron iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Congreso del Estado bajo los siguientes motivos:

Las y los Diputados que integran una legislatura, pueden la efectividad en el cumplimiento de sus atribuciones por el número de leyes, decretos, decretaos administrativos y puntos de acuerdo resueltos y complementados de manera idónea en el transcurso del periodo de ejercicio constitucional por los cuales fueron electos.

Por todos es bien sabido que, este parámetro deduce la productividad en el Congreso, por ello, el rezago legislativo tendrá que ser una labor ardua y de primordial importancia para los legisladores para entregar a la sociedad los resultados que demandan. El vasto rezago legislativo heredado de legislatura en legislatura significa un descuido preocupante, además que esta práctica no es bien vista por la opinión pública.

En ese sentido, es importante precisar, que cualquier iniciativa de ley o decreto, antes de entrar en su debate, discusión y sometida a votación por el Pleno, tendrá ser turnada a la comisión o comisiones que les competa según la materia del asunto de que se trate; para que estos órganos técnicos legislativos, después de realizar los estudios y análisis respectivos, procedan a la elaboración de los dictámenes en los que se funde y motive la propuesta de reforma o creación de una nueva ley o decreto. Las iniciativas constituyen parte fundamental del proceso legislativo porque es la protagonista durante todas las fases del mismo.

La presentación del proyecto es el acto que inicia el proceso y es precisamente dicha propuesta la que, después de haber cursado y dado cumplimiento a las disposiciones legales que marca cada una de las fases, la que va a derivar en la emisión de una nueva ley, en una reforma a la Constitución o a la legislación secundaria.

Dentro del proceso para la creación de normas jurídicas se encuentra una etapa que principia desde que se recibe la iniciativa de ley o decreto, se da cuenta al Pleno y el Presidente de la Mesa Directiva la envía a la comisión o comisiones competentes con la finalidad de que procedan a su estudio, análisis y discusión que va concluir con la emisión de una resolución de carácter legislativo denominada dictamen.

La palabra dictamen proviene del latín dicere, dictare, que significa dictar; de entre sus acepciones, interesa destacar cuando se refiere a opinión, consejo y juicio que se pronuncia sobre una cosa y que en determinados asuntos debe atenderse por los tribunales, corporaciones o autoridades.

En el ámbito parlamentario, el dictamen es la resolución acordada por la mayoría de los integrantes de una comisión con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración, a través de la cual se propone al Pleno una decisión dirigida a que apruebe, modifique o deseche en parte o completamente las iniciativas o proyectos que le fueron turnados por el Presidente de la Mesa Directiva

Antes de proceder a iniciar el proceso de dictaminación, es necesario verificar que el asunto haya sido turnado a las comisiones participantes, de lo contrario, tendrá un vicio de forma que lo podría hacer nulo.

La etapa en la que se elabora el dictamen es la más importante del proceso legislativo, ya que implica el trabajo técnico y especializado de las comisiones con la finalidad de producir una resolución que determine la viabilidad de una iniciativa de ley o decreto o proposiciones que hagan los legisladores, previo los estudios y análisis correspondientes. Inmediatamente después de que se recibe una iniciativa o proyecto, los presidentes de las comisiones respectivas lo hacen del conocimiento de sus integrantes para recabar sus comentarios y propuestas.

El tema de los plazos que para emitir dictamen tienen las comisiones legislativas implica la consideración no solamente de factores técnicos y jurídicos del derecho parlamentario contemporáneo, sino que también debe tomarse en consideración una amplia serie de factores vinculados a los sistemas legislativo, político y de partidos políticos actualmente existentes en nuestra Entidad.

La falta de dictaminación, es la ausencia de evaluación de las iniciativas presentadas, y su origen puede deberse a diversas y múltiples causas, lo que provoca el rezago legislativo.

En ocasiones, debido a la complejidad o trascendencia de un asunto, resulta materialmente imposible para las comisiones emitir los respectivos dictámenes e incluso algunas iniciativas no son dictaminadas durante toda la legislatura en que fueron presentadas, permaneciendo en condición de trámite y llegan a constituir lo que es denominado formalmente rezago y que se va acumulando en el transcurso de una o varias legislaturas.

En muchos casos, los legisladores presentan Iniciativas que son importantes y necesarias, sin embargo, nunca llegan a ser dictaminadas, cuestión que pone en entredicho la labor legislativa que se realiza al interior del Congreso, generándole a la ciudadanía una mala impresión de que los legisladores no cumplen con su trabajo.

Por todo lo anterior es que las y los integrantes de la coalición parlamentaria "cuarta transformación", vemos la importancia de reformar la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, con el objeto que las comisiones atiendan en la medida de lo posible las Iniciativas presentadas y turnadas durante la Legislatura a la que pertenecen;

De esta manera se evitaremos el rezago y la mala práctica de heredar iniciativas a las próximas legislaturas, al proponer que las iniciativas y los asuntos turnados que no fueron dictaminados en el año legislativo en el que fueron presentados, se desechen de facto.

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

PRIMERO. - Uno de los aspectos torales para repensar a la nación, es sin lugar a dudas la modernización y fortalecimiento del Poder Legislativo, como instrumento democrático y de representación creador de esquemas jurídicos y orientador de políticas públicas de calidad para el desarrollo de las y los habitantes del Estado.

Muchos son por lo tanto los aspectos pendientes en el fortalecimiento del Poder Legislativo, siendo uno de ellos el aspecto de los procedimientos legislativos o parlamentarios, es decir, pensar el conjunto de pasos y procedimientos que llevan al legislador a construir esquemas jurídicos y orientar políticas públicas.

Aspecto fundamental de la parte procesal de la vida parlamentaria lo es el tema de la eficiencia legislativa, entendida como la creación de los mencionados esquemas jurídicos –leyes- con calidad y transparencia, cumpliendo de esta forma el compromiso con la ciudadanía de ser un órgano de representación en que se expresen las reivindicaciones populares y se construyan alternativas de largo plazo para los representados.

En una sociedad donde la información fluye de manera vertiginosa y la globalización plantea nuevos retos frente a nosotros, el papel de las comisiones legislativas en los congresos resulta relevante, al ser estos los apéndices especializados de los cuerpos legislativos donde se realiza una importante etapa en el proceso de producción legislativa, siendo por lo tanto factores de eficiencia o ineficiencia.

En tal sentido resulta necesario dotar de instrumentos a las comisiones para que puedan enfocar su atención en temas relevantes y estratégicos para la vida pública del Estado, que les permita además superar el "cuello de botella" generado a partir de la proliferación de iniciativas en variados temas, que en ocasiones por ser coyunturales pierden su trascendencia con el paso del tiempo, contando a pesar de ello, en la larga lista de pendientes que las comisiones deben desahogar, dispersando así la atención, la productividad y la especialización del trabajo en comisiones a partir de las habilidades que los legisladores desarrollan a través de las diversas discusiones de los temas planteados.

SEGUNDO.- La intención de la adición es imprimir un nuevo ritmo en el trabajo y discusión en la sede legislativa, toda vez que cuando se consideren trascendentes los temas que como iniciativas fueron propuestos, se realizarán los esfuerzos necesarios para construir consensos que permitan el análisis serio y pronto dictamen del tema planteado, enfocando así la atención en la verdadera productividad legislativa, que se mide en función de los productos logrados –en este caso iniciativas aprobadas- no así por el número de iniciativas presentadas, que de no aprobarse suponen un esfuerzo que en nada beneficia a la ciudadanía.

La Iniciativa en análisis , sin duda toma en cuenta los plazos de dictaminación y las formas de eliminar los "cuellos de botella" en el trabajo en comisiones, así como los estudios de Derecho Parlamentario que elaborados con este objeto, han encontrado respuestas a través del derecho comparado que nos aportan figuras como las "urgencias" que se hacen a las comisiones como forma de excitativa a dictaminación, el manejo de los plazos con sanciones a las comisiones por su incumplimiento, y en el caso de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional de Chile[1], la figura de la caducidad legislativa que en esa parte del hemisferio consiste en el desechamiento de facto de toda iniciativa no dictaminada al momento de terminar una legislatura.

TERCERO. - La figura de "caducidad legislativa" ha sido estudiada por diversos doctrinarios, los cuales vale la pena citar:

Caducidad legislativa

En complemento con el desarrollo de plazos para dictaminar y abonando en la activación de mecanismos para abatir el rezago, esta figura permite que el Pleno de la Cámara decida sobre la vigencia o no de las iniciativas presentadas por sus integrantes, a través de un mecanismo que permite la participación de los órganos de gobierno y las comisiones; al transcurrir cada año legislativo la Mesa Directiva presenta a los grupos parlamentarios y a las juntas directivas de las comisiones un listado de las iniciativas vigentes presentadas por senadores y que no fueron dictaminadas en ese lapso. Los grupos y las juntas directivas deberán manifestar en forma escrita cuáles desean que continúen su trámite legislativo. De esta forma, se encauzan los esfuerzos legislativos hacia la discusión y dictamen de proyectos que cuentan con el consenso para acordar su resolución.[2]

[1] https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/loc_12-16.pdf

[2] Garita, Arturo; *La pluralidad en los Congresos y la necesaria modernización de su Reglamentación Interna*; disponible en:

En este sentido, la Iniciativa que se dictamina informa de que la figura de caducidad legislativa se ha incorporado a los trabajos legislativos con éxito en otros Congresos de nuestro país, como es el caso del Estado de México, San Luis Potosí y Chiapas; y también se ha discutido en los de Michoacán, Morelos, Hidalgo y Veracruz.

A partir de tales experiencias, la Iniciativa en estudio considera adecuada la incorporación de la caducidad legislativa de la manera en que se propone, por considerar que ésta arroja beneficios múltiples, redundando en una mejor y mayor productividad, eficiencia y en consecuencia transparencia en el proceso de producción legislativa, mejorando así el diálogo con la ciudadanía.

CUARTO. - Con esta medida se pretende combatir el rezago legislativo toda vez se han contabilizado por cientos las iniciativas que quedaron en estudio y en espera de una dictaminación; entendiendo esta medida como el procedimiento mediante el cual aquella iniciativa que no sea atendida en las comisiones correspondientes, sea desechada de facto al cambio de la legislatura. Por obviedad de razones esta medida se aplicará como el último recurso para no dejar rezagos legislativos que propicien desorden y dificultades a las nuevas comisiones de posteriores legislaturas, en lo que respecta al proceso de actualización y/o dictaminación de asuntos que debieron atenderse en tiempo y forma. Quedan excluidos de esta medida las iniciativas que sí tengan registrado un trabajo de análisis y estudio precedentes a la dictaminación, al igual que aquellas que manifiesten tener prórroga para su atención según el procedimiento que señala la Norma Orgánica del Poder Legislativo.

Lo anterior resulta un instrumento útil para agilizar el trabajo legislativo y eficaz para la atención en los temas estratégicos sujetos a revisión, desechando así una larga lista de asuntos coyunturales que de cualquier manera deberían ser dictaminados.

Por lo anteriormente expuesto y considerado, la dictaminadora, estimó que la iniciativa es procedente, en virtud de considerar que obedece al mejoramiento de forma y fondo jurídicos.

Con base en los anteriores Considerandos esta H. LXVIII Legislatura del Estado, expide el siguiente:

DECRETO No. 614

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 DECRETA:

ARTÍCULO ÚNICO. - Se reforman los párrafos tercero y cuarto y se adiciona un párrafo quinto al artículo 103 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, para quedar de la siguiente manera:

---

https://www.senado.gob.mx/BMO/index_htm_files/La%20pluralidad%20en%20los%20Congresos%20y%20la%20necesaria%20modernizacion%20de%20su%20reglamentacion%20interna.pdf

ARTÍCULO 103. ----------

Al término de cada segundo período ordinario de sesiones de cada año de ejercicio constitucional, la Mesa Directiva, hará del conocimiento de los sujetos legitimados para presentar iniciativas, el estado que guardan las iniciativas pendientes de dictaminación, a efecto de que comuniquen, dentro de los cinco días naturales siguientes, si ha lugar o no de proseguir el procedimiento parlamentario; si los sujetos legitimados no lo hicieran o notifican de su falta de interés, la Mesa Directiva declarará su caducidad legislativa.

Los sujetos legitimados para presentar iniciativas, podrán en cualquier tiempo, si así lo decidieren, desistirse del trámite legislativo propuesto en alguna o algunas iniciativas.

La caducidad legislativa se entenderá como la desestimación de toda iniciativa no dictaminada y que no cuente con trabajo de análisis o estudio legislativo, ni registro de solicitud de prórroga, de conformidad al procedimiento establecido en la presente ley, durante el periodo correspondiente a la legislatura en que fue presentada.

T R A N S I T O R I O S

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día 31 de agosto de 2021 previa publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.

SEGUNDO. - En un plazo que no exceda de 20 días, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos deberá informar a la Mesa Directiva el estado en que se encuentren las iniciativas presentadas.

TERCERO. - Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente decreto

Envíese para su publicación al Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.

Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Dgo., a los (16) dieciséis días del mes de julio del año (2021) dos mil veintiuno.

DIP. PABLO CESAR AGUILAR PALACIO
PRESIDENTE.

DIP. MA. ELENA GONZÁLEZ RIVERA
SECRETARIA.

DIP. CINTYHA LETICIA MARTELL NEVÁREZ
SECRETARIA.