

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 19 DE JULIO DE 2017

El suscrito Jorge Álvarez Máynez, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en cumplimiento a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6 numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de reducir el número de comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

México vivió la totalidad del siglo pasado gobernado bajo un sistema presidencialista y autoritario en el cual, pese a que lo establecía la Constitución, no existió una efectiva división de poderes. El Poder Legislativo y el Judicial no representaban contrapesos reales al Poder Ejecutivo, pues, en los hechos, se encontraban subordinados a éste.

En ese sentido, las comisiones que integraban al Poder Legislativo en aquel entonces, resultaban poco importantes en la práctica. El constitucionalista Diego Valadés escribía al respecto en 1978: “...entre nosotros las comisiones carecen de un peso específico relevante en el proceso legislativo y aún en el proceso político de control que ejerce el Congreso sobre el Poder Ejecutivo”¹.

Sin embargo, conforme México ha ido transitando hacia un régimen más democrático y plural, el Congreso de la Unión ha adquirido un papel protagónico en la vida pública, convirtiéndose en el espacio natural para el debate y la negociación entre las distintas fuerzas políticas, así como un contrapeso al Poder Ejecutivo. Hoy en día, las comisiones ordinarias juegan un rol primordial en el Poder Legislativo mexicano, ya que “tienen el poder de que las iniciativas continúen, o no, su trayecto en el proceso legislativo mediante la aprobación, rechazo o estancamiento de las mismas.”²

Luisa Béjar Algazi señala que: “En 1999, se aprobó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), con el fin de reconocer la nueva pluralidad política y construir las bases de un Congreso sólido y profesional, después del presidencialismo. Desde entonces, dicha ley es el plano que guía y orienta las labores legislativas, pero también es responsable de ciertas debilidades.”³ Una de esas debilidades es la falta de criterios para la división del trabajo – es decir, del análisis, estudio y discusión de iniciativas con proyectos de reforma o de ley–, que implica una desorganización en la creación de comisiones ordinarias y especiales, que conlleva al excesivo número de éstas, sin una clara eficiente división del trabajo.

El diseño institucional del Poder Legislativo en nuestro país establece un sistema bicameral conformado por una Cámara de Diputados, compuesta por 500 miembros y una Cámara de Senadores, con 128 parlamentarios. Ambas Cámaras cuentan con un sistema de comisiones ordinarias cuya función principal es analizar y dictaminar las iniciativas presentadas.

Los artículos 39 y 85 de la LOCGEUM establecen que las Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente, contarán con el número de comisiones ordinarias y especiales “que requieran para el cumplimiento de sus funciones”. Ese margen de discrecionalidad que se les otorga a las Cámaras

en cuanto al número de comisiones con el que podrán contar, ha provocado un crecimiento excesivo del sistema de comisiones, lo cual tiene como consecuencias una erogación de recursos económicos cada vez mayor, la ineficiencia en la distribución del trabajo legislativo y un margen de acción cada vez más reducido para algunas comisiones.

En su *Reporte Legislativo*, la consultora Integralia señala que “con frecuencia, el surgimiento de más comisiones ocurre como un fenómeno de clientelismo legislativo: dar cargos y estructuras burocráticas a legisladores para su promoción política personal con cargo al erario y a la eficiencia del trabajo legislativo.”⁴

Actualmente, la Cámara de Diputados cuenta con 56 comisiones ordinarias⁵ y 44 especiales. Durante 2016, fueron destinados 16 millones de pesos para las presidencias de sus comisiones ordinarias. Por su parte, la Cámara de Senadores cuenta con 64 comisiones ordinarias y 17 especiales. Durante el periodo enero-junio de 2014, a los grupos parlamentarios del Senado, se les asignaron por comisiones y apoyo legislativo un total de 322 millones 248 mil pesos⁶. Además, el Congreso cuenta con 5 comisiones bicamerales: de Seguridad Nacional; del Canal de Televisión del Congreso de la Unión; del Sistema de Bibliotecas; en Materia de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios, y la de Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas. Es decir, un total de 184 comisiones, muchas de ellas ineficientes e inoperantes.

El exceso de comisiones, de ninguna manera se ve reflejado en la productividad de las Cámaras. Hasta agosto de 2016, habiendo transcurrido el primer año de la LXIII Legislatura, se presentaron 632 iniciativas en la Cámara de Senadores, de las cuales sólo se aprobó 2.9 por ciento y quedaron en calidad de pendientes 94.6 por ciento; en el caso de la Cámara de Diputados se presentaron 1 mil 674 iniciativas, la tasa de aprobación fue de apenas 5.4 por ciento y 77.6 por ciento quedaron rezagadas⁷. Como señala Integralia, “La multiplicación de las comisiones entorpece el trabajo legislativo, duplica funciones y con frecuencia genera lentitud en el proceso de dictaminación porque una iniciativa es enviada para su estudio a varias comisiones cuya materia se traslapa”.⁸

En ambas Cámaras, se han constituido comisiones especiales para tratar temas extremadamente específicos, cuya agenda bien podría ser atendida por las comisiones ordinarias. Ejemplos de ello en el Senado, son la Comisión Especial de rescate y gestión de la mexicanidad, la Comisión Especial de desarrollo del litoral Pacífico y la Comisión Especial para el diagnóstico y reflexión sobre el texto que conforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la Cámara de Diputados existen la Comisión Especial de Citricultura, la Comisión Especial de la industria del cacao y la Comisión Especial de la industria vinícola y berries.

Por otra parte, existe una gran disparidad en el número de asuntos que conoce cada comisión, lo cual perjudica el correcto funcionamiento de las Cámaras. Para agosto de 2016, a las Comisiones de Asuntos de la Frontera Norte, Desarrollo Municipal, y Distrito Federal, de la Cámara de Diputados no les había sido turnada una sola iniciativa, mientras que las comisiones ordinarias de Hacienda y Crédito Público, y Puntos Constitucionales, tuvieron 190 y 228 iniciativas turnadas, respectivamente⁹.

En el mismo periodo de tiempo, en el Senado de la República, las comisiones que más iniciativas recibieron fueron Estudios Legislativos, con 257; Estudios Legislativos Segunda, 202; y Estudios Legislativos Primera, 153; Justicia, 103; y, Puntos Constitucionales, con 102. Caso contrario fue el de las comisiones de Autosuficiencia Alimentaria, Ciencia y Tecnología, Contra la Trata de Personas y Federalismo, que recibieron sólo una iniciativa y no la dictaminaron. A 13 comisiones no se les había turnado un solo asunto hasta ese momento¹⁰.

De la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en 1999 a la fecha, el número de comisiones ordinarias ha aumentado más del doble. En dicho ordenamiento, se establecieron originalmente 22 comisiones ordinarias para la Cámara de Diputados y 29 para la de Senadores. A partir de 2000, el número de comisiones comenzó a evolucionar de forma notable¹¹ :

Legislatura	Comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados	Comisiones ordinarias del Senado
LVIII (2000-2003)	40	48
LIX (2003-2006)	43	51
LX (2006-2009)	44	57
LXI (2009-2012)	44	59
LXII (2012-2015)	56	64
LXIII (2015-2018)	56	64

Haciendo un ejercicio de política comparada, el excesivo número de comisiones en nuestro Poder Legislativo excede por mucho los estándares internacionales. De acuerdo con el Informe Parlamentario Mundial 2012, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a nivel mundial, el promedio de comisiones en las Cámaras bajas fue de 17.52. Nuestra Cámara de Diputados superó por mucho ese promedio y, de hecho, es la tercera cámara baja con más comisiones en el mundo, con 56 órganos, sólo por debajo de Nigeria (84) y Filipinas (58). Por su parte, el Senado de la República es la Cámara alta con más comisiones a nivel internacional: 64, por encima de Nigeria (57) y Pakistán (42), no obstante que el promedio de comisiones en las Cámaras altas fue de 16.52¹² .

La presente iniciativa busca reducir el número de comisiones, tanto ordinarias como especiales, de nuestras Cámaras. El fin que se persigue con la propuesta es, por una parte, disminuir los gastos que conlleva la existencia de un gran número de comisiones. Por otra parte, se considera necesario disminuir la burocracia al interior de las Cámaras, para que el funcionamiento de las mismas se vuelva más eficiente y ágil. La experiencia nos está demostrando que tener muchas comisiones no se traduce en un mayor número de iniciativas dictaminadas, y que muchas de las comisiones realmente no laboran ni cumplen con las obligaciones que la propia ley les establece.

Se propone que el número de comisiones ordinarias de las Cámaras, así como las materias de su competencia, sean determinados de acuerdo a las necesidades y funciones del propio Poder Legislativo, para el mejor despacho de los asuntos, así como para tratar temas que por su trascendencia lo ameriten.

De esa manera, las comisiones ordinarias de ambas cámaras, que actualmente suman 120, pasarían a ser 62. Además, se establece que el número de comisiones especiales no podrá ser mayor al de comisiones ordinarias.

La consolidación de un régimen verdaderamente democrático, requiere que todas sus instituciones funcionen de la mejor manera posible. Entre más eficiente sea nuestro Congreso, mayor será su contribución al ejercicio del poder en nuestro país y al equilibrio entre los tres poderes.

Por lo expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de reducir el número de comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República

Artículo Único. Se reforman el numeral 2 del artículo 39, el numeral 1 del artículo 85, el numeral 1 del artículo 90 y el numeral 1 del artículo 95, todos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 39.

1. ...

2. La Cámara de Diputados contará con comisiones ordinarias y especiales para el cumplimiento de sus funciones. **El número de las comisiones especiales en ningún caso podrá exceder al de las comisiones ordinarias.**

Las comisiones ordinarias serán:

I. Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

II. Asuntos Indígenas;

III. Atención a Grupos Vulnerables;

IV. Ciencia y Tecnología;

V. Comunicaciones y Transportes;

VI. Cultura;

VII. Defensa Nacional;

VIII. Derechos Humanos;

IX. Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;

X. Desarrollo Municipal;

XI. Desarrollo Social;

XII. Economía;

XIII. Educación Pública;

XIV. Energía;

XV. Equidad y Género;

- XVI. Gobernación;**
- XVII. Hacienda y Crédito Público;**
- XVIII. Justicia;**
- XIX. Marina;**
- XX. Medio Ambiente y Recursos Naturales;**
- XXI. Puntos Constitucionales;**
- XXII. Presupuesto y Cuenta Pública;**
- XXIII. Relaciones Exteriores;**
- XXIV. Salud;**
- XXV. Seguridad Pública;**
- XXVI. Trabajo;**
- XXVII. Transparencia y Anticorrupción;**
- XXVIII. Turismo.**

A las mencionadas comisiones, se sumarán las previstas en el artículo 40 de la presente Ley.

3. ...

Artículo 85.

1. La Cámara de Senadores contará con comisiones ordinarias y especiales para el cumplimiento de sus funciones. El número de las comisiones especiales en ningún caso podrá exceder al de las comisiones ordinarias.

2. ...

Artículo 90.

1. Las comisiones ordinarias serán las de:

- I. Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- II. Asuntos Indígenas;
- III. Atención a Grupos Vulnerables;

- IV. Ciencia y Tecnología;
- V. Comunicaciones y Transportes;
- VI. Cultura;
- VII. Defensa Nacional;
- VIII. Derechos Humanos;
- IX. Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
- X. Desarrollo Social;
- XI. Economía;
- XII. Educación Pública;
- XIII. Energía;
- XIV. Equidad y Género;
- XV. Estudios Legislativos;
- XVI. Federalismo y Desarrollo Municipal;
- XVII. Gobernación;
- XVIII. Hacienda y Crédito Público;
- XIX. Justicia;
- XX. Marina;
- XXI. Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- XXII. Puntos Constitucionales;
- XXIII. Relaciones Exteriores;
- XXIV. Salud y Seguridad Social;
- XXV. Seguridad Pública;
- XXVI. Trabajo;
- XXVII. Transparencia y Anticorrupción;

XXVIII. Turismo.

A las mencionadas comisiones, se sumarán las previstas en los artículos 99, 101 y 102 de la presente Ley.

Artículo 95.

1. La Cámara podrá subdividir las comisiones en secciones según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá adecuar, previo al inicio del siguiente período ordinario de sesiones, su organización interna de acuerdo con el presente Decreto, y los asuntos ya presentados en ambas Cámaras, deberán ser retornados a las comisiones ordinarias que se establecen en el presente decreto, de acuerdo a la competencia de cada una.

Notas

1 Valadés, Diego, *El Poder Legislativo mexicano*, Acervo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/726/19.pdf>

2 Rendón Arias, Iliana, *Las prácticas parlamentarias en las comisiones ordinarias del Congreso mexicano durante la LXII legislatura*, Flacso México, Disponible en: http://clepso.flacso.edu.mx/sites/default/files/clepso.2014_eje3_rendon.pdf

3 Cortez Salinas Josafat, *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532010000100008&lng=es&nrm=iso&tlng=es

4 Reporte Legislativo Número Siete (septiembre 2015 – agosto 2016), Integralia, Disponible en: <http://integralia.com.mx/content/publicaciones/026/Reporte%20Legislativo%20Siete.pdf>

5 Congreso, saturado por comisiones que reciben recursos, *El Economista*, Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/06/26/congreso-saturado-comisiones-que-reciben-recursos>

6 *Ibíd.*

7 Exceso de comisiones y resultados paupérrimos en el Congreso, *The Huffington Post*, Disponible en: http://www.huffingtonpost.com.mx/2016/10/03/exceso-de-comisiones-y-resultados-pauperrimos-en-el-congreso_a_21490970/

8 *Ibíd.*

9 *Ibíd.*

10 *Ibíd.*

11 Ibid.

12 *Informe Parlamentario Mundial 2012*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Disponible en: <http://www.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-s.pdf>

Sede de la Comisión Permanente, a 19 de julio de 2017.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Julio 19 de 2017.)