



**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RÉGIMEN, REGLAMENTOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS, CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO, QUE ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**Dictamen: 10/CRRPP/LXII**

**Iniciativa: 06/CRRPP/LXII**

**Expediente: 145/DGPL.**

**Honorable Asamblea:**

A la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, del Honorable Congreso de la Unión, le fue turnada para su estudio, análisis y dictamen, la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Comisión dictaminadora, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 40, numeral 2, inciso a) y 45, numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 80 fracción II, 82 numeral 1, 84, 85 y 158 numeral 1, fracción IV, del Reglamento de la Cámara de Diputados, expone a consideración de esta asamblea el presente dictamen, de conformidad con los siguientes:

**Antecedentes.**

1. En la sesión del 18 de septiembre de 2012, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dio cuenta al Pleno, de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la diputada María del Carmen Martínez Santillán del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo y determinó turnarla a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS

2. La iniciativa fue publicada en la Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3605, el martes 18 de septiembre de 2012.

### **Contenido de la iniciativa.**

1. La iniciativa presentada por la diputada María del Carmen Martínez Santillán propone regular el tema relativo a las audiencias públicas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de fomentar la participación ciudadana en comisiones y que el derecho de los ciudadanos no se quede en una mera facultad.

2. En tal sentido, la proponente señala que el objeto de su iniciativa al regular las audiencias públicas es contribuir al mejoramiento de la calidad y a la cabal fundamentación de las decisiones que adopte el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Del mismo modo, la proponente señala que el propósito de contar con una audiencia pública es facilitar el diálogo entre los participantes y que las mismas estimulan la celebración previa, coetánea y posterior de múltiples debates que alimentan su proceso preparatorio y contribuyen a una mejor calidad de participación cívica de los distintos participantes.

4. Igualmente refiere que con su iniciativa, se pretende fortalecer el proceso de democratización, apoyando iniciativas que promuevan un mejor nivel de gobernabilidad e institucionalidad democrática en el ámbito nacional, señalando además de que las audiencias públicas pueden permitir que los legisladores escuchen y comprendan la diversidad de prioridades de una población, en pro de mejorar el marco legislativo.

5. Señala asimismo, que una vez institucionalizado este mecanismo de participación ciudadana, su convocatoria puede ser obligatoria bajo determinantes circunstancias y la falta de celebración de estas puede ser causa de nulidad de la decisión aprobada por alguna de las Cámaras del Congreso



6. Sumado a ello, expone que la Audiencia Pública permitirá a los ciudadanos comprender cuáles son los puntos comunes de opinión generalizada y observen como sus legisladores construyen sus propuestas a partir de ellos y, por su parte, a las autoridades (sic) les permitirá entrar en contacto con un mayor flujo informativo y las autoridades legislativas (sic) no sean influenciadas exclusivamente por las opiniones sesgadas de algunos sectores, custodiando la protección de lo colectivo frente a lo sectorial o individual.

7. De tal manera puntualiza que la propuesta es la implementación de un mecanismo de participación ciudadano de audiencias públicas que ayuden enormemente a los legisladores, principalmente por las razones siguientes:

A). Frente a la versión inicial de un proyecto normativo, las contribuciones del público se ordena a partir del texto y la estructura propuesta evitando así el agobio informativo inconducente;

B). Las opiniones de los participantes pueden contribuir con textos alternativos al articulado o a la fundamentación de las propuestas para expresar sus perspectivas, colaborando de este modo con la tarea normativa de los legisladores.

Acotando que este tipo de mecanismos permiten que los legisladores aprendan sobre la opinión de la gente a partir de los proyectos específicos, evitando demoras causadas por el exceso de información.

8. Finalmente, es dable mencionar que la diputada proponente en su iniciativa, expone un marco teórico sobre las *audiencias públicas*, proporcionado su clasificación, sus condiciones generales, sus reglas generales aplicables, su procedimiento y el desarrollo de las mismas.

#### **Consideraciones.**

1. La Cámara de Diputados está facultada para conocer y resolver la iniciativa enunciada en los antecedentes de este dictamen, de acuerdo



con lo que señala el artículo 71, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Por otra parte, es dable destacar la presente iniciativa presentada por su proponente, toda vez que de la misma se desprende como objeto primordial la inclusión de la ciudadanía a la labor legislativa y reforzar el compromiso que en todo momento deben observar los legisladores con la sociedad en la toma de decisiones para reformar nuestro orden normativo, ya sea el fundamental o el secundario.
3. No obstante lo anterior, esta dictaminadora estima conveniente no aprobar tal iniciativa por las razones siguientes:

De acuerdo a Atienza, el desarrollo de las leyes se puede dividir en tres fases (prelegislativa, legislativa y postlegislativa)<sup>1</sup>, por lo que respecta a la primera de ellas, es decir, la prelegislativa, se define como un proceso previo para el establecimiento de prioridades en la agenda legislativa y de análisis sobre la necesidad de diseñar instituciones formales, modificar las existentes o dotar a aquellas instituciones informales del carácter de formal.<sup>2</sup>

En tal sentido resulta importante plantear correctamente el problema, que en el caso debe entenderse en definir qué es lo que se busca solucionar o mejorar con la reforma propuesta.<sup>3</sup>

Esto es, el hecho de modificar las normas jurídicas implica determinar la necesidad de su actualización, nos refiere Muro Ruíz, que el fin de modificar el contenido de un ordenamiento jurídico, en uno o varios

---

<sup>1</sup> Atienza, Manuel, citado por Rodríguez Mondragón, Reyes, "El proceso de producción Legislativa, un procedimiento de diseño institucional" en Elementos de Técnica Legislativa, de Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía Edit. Porrúa, 3ª ed, México 2004, pág. 149.

<sup>2</sup> Ibídem, pág. 150.

<sup>3</sup> Idem.



artículos lo es para introducirle innovaciones o adecuarlo a la realidad social.<sup>4</sup>

Sentado lo anterior, y de acuerdo a lo expuesto en el cuerpo del presente dictamen, se desprende que el planteamiento del problema en la propuesta en comento, es que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos no cuenta con disposiciones relativas a regular las *audiencias públicas* en el proceso legislativo.

Sin embargo, es dable señalar que la Ley anteriormente citada, sí contempla la celebración de las audiencias públicas, de tal forma que en su artículo 93 establece lo siguiente:

**ARTICULO 93.**

*1. Las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes. También podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate.*

Circunstancia que incluso la proponente alude en su exposición de motivos, al señalar "...Es cierto que en algunos temas, el Congreso de la Unión convoca a audiencias públicas sobre ciertos temas generales..."

De lo anterior, queda de manifiesto, que la Ley en cita, si contempla en primer lugar que se puedan celebrar audiencias públicas y en segundo lugar, que el objeto de las mismas lo es "aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto que se trate".

No pasa por inadvertido para esta Comisión dictaminadora, que si bien es cierto, no existe en la mencionada Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, disposiciones que regulen a

---

<sup>4</sup> Muro Ruíz, Eliseo, "Algunos Elementos de Técnica Legislativa", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007, pág. 121.



las citadas audiencias públicas, también es cierto que el Reglamento de la Cámara de Diputados, vigente desde diciembre de 2010, sí prevé disposiciones relativas a la *audiencia pública*, objeto de la propuesta en comento.

En este orden de ideas, es en el Reglamento de la Cámara de Diputados, en la Sección Décima Segunda denominada “Proceso de Dictamen”, donde se previene lo relativo a las audiencias públicas.

El artículo 176, numeral 1, fracción III, señala que en el proceso de dictamen la comisión podrá obtener un reporte de opinión pública.

Por su parte, el artículo 177, numeral 2, dispone:

*2. La comisión por mayoría absoluta podrá acordar la realización de audiencias públicas o reuniones, en las que consulte:*

*I. La opinión de los especialistas en la materia;*

*II. A los grupos interesados, si los hubiere;*

*III. A los titulares de las entidades de la administración pública paraestatal, a las organizaciones, grupos, ciudadanos y a los titulares o representantes legales de las empresas de particulares que detenten una concesión del Estado;*

*IV. A las cámaras, consejos y organizaciones sociales conocedoras del tema que se discuta, y*

*V. Las opiniones de los ciudadanos.*

Igualmente, los artículos 178 y 179 en sus respectivos numerales 1 previenen lo siguiente:



*Artículo 178.*

*I. Para la realización de las audiencias públicas las comisiones acordarán por mayoría absoluta el programa y las fechas en las que se podrá participar en el proceso de opinión ante ellas, que se divulgarán a través de los medios de información de la Cámara.*

*Artículo 179.*

*I. Las audiencias por regla general serán públicas, siempre que las condiciones físicas, técnicas y de seguridad así lo permitan; quienes concurren a ellas deberán guardar la consideración y respeto hacia los demás, bajo el aviso de que el incumplimiento de lo anterior dará lugar a su exclusión en este proceso por parte de quien presida la Reunión.*

Asimismo, es dable mencionar que a su vez, el Reglamento de la Cámara de Senadores contempla lo siguiente:

*Artículo 129*

*I. La Junta Directiva tiene las atribuciones siguientes:*

*I. Presentar, para su aprobación, el proyecto de Programa de Trabajo Anual de la comisión;*

*II. Elaborar el proyecto de calendario anual de reuniones ordinarias de la comisión;*

*III. Determinar el carácter público o privado de las reuniones;*

*IV. Proponer la integración de subcomisiones o grupos de trabajo para la elaboración de predictámenes o de proyectos de informes o resoluciones, para atender asuntos específicos;*

*V. Establecer, para el desahogo de asuntos de su competencia, la coordinación necesaria con otras comisiones y comités del Senado o de la Cámara de Diputados;*



*VI. Promover la realización de estudios e investigaciones, especialmente de carácter histórico, doctrinario y de derecho comparado, en los asuntos competencia de cada comisión;*

**VII. Proponer consultas y audiencias, públicas o privadas, con autoridades gubernamentales, especialistas, representativos de organizaciones sociales y ciudadanos en general, relacionados con las materias de cada comisión;**

*VIII. Formular el proyecto de Orden del Día para las reuniones de la comisión, y acordar el trámite a los asuntos programados; y*

*IX. Preparar los informes de gestión presupuestal y anual de actividades de la comisión, así como la memoria final de sus labores.*

#### **Artículo 133**

*I. En tanto órganos colegiados, las comisiones tienen las atribuciones siguientes:*

*I. Aprobar su Programa de Trabajo;*

*II. Aprobar el nombramiento del Secretario Técnico;*

*III. Autorizar el calendario anual de reuniones ordinarias;*

*IV. Acordar la integración de subcomisiones o grupos de trabajo;*

**V. Realizar consultas y audiencias, en sede legislativa o fuera de ella, relacionadas con las materias de su competencia;**

*VI. Aprobar el Orden del Día de las reuniones y ratificar, en su caso, el trámite a los asuntos programados;*

*VII. Autorizar, en lo procedente, los informes que presentan la Junta Directiva, las subcomisiones o los grupos de trabajo;*





*VIII. Solicitar información y documentos en términos del artículo 97 de la Ley;*

*IX. Realizar reuniones de trabajo con servidores públicos, en los términos de la Constitución y la Ley, para ilustrar su juicio en el despacho de los asuntos que les competen;*

*X. Emitir opiniones que se les solicitan en las materias de su competencia;*

*XI. Presentar al Pleno informe anual o final de actividades, por conducto del Presidente de la Mesa y, en su caso, los reportes específicos que se les solicitan; el informe se publica en la Gaceta y en la página de Internet del Senado; y*

*XII. Las demás que se derivan de la Ley, este Reglamento y otras disposiciones aplicables.*

*2. Los informes de actividades incluyen, por lo menos: la relación ordenada de asuntos turnados, los trabajos realizados, la documentación generada y el estado en que se encuentran; el cumplimiento del programa de trabajo; actas de las reuniones de trabajo celebradas; viajes realizados y objetivos alcanzados; y la información administrativa y presupuestal que corresponda.*

*3. La comisión que requiere información de otra, la solicita directamente a través de su Junta Directiva. Igualmente atiende las peticiones de otras comisiones o de senadores relacionadas con asuntos de su competencia. En ambos casos se considera el estado que guardan los asuntos de que se trata.*

#### *Artículo 184*

*1. En el proceso de dictaminar, las comisiones pueden convocar a audiencias públicas o reuniones, con el fin de escuchar al autor o autores de la iniciativa, a especialistas en la materia, representantes de organizaciones y grupos interesados, así como a ciudadanos.*



*2. De igual modo, las comisiones pueden recibir de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o de cualquier ente público, de los distintos órdenes de gobierno, los elementos de información que estimen convenientes para el desahogo de sus trabajos.*

Esto es, el propio Reglamento de la Cámara de Senadores vigente, también contempla la circunstancia de celebrar audiencias públicas durante el proceso de dictaminación de las iniciativas presentadas por los legisladores.

Derivado de ello, se tiene que, en la Ley propuesta a adicionar artículos, ya se contempla el hecho de celebrar audiencias con la ciudadanía a efecto de tomar en cuenta su opinión durante el proceso legislativo, siendo en los respectivos reglamentos de la Cámara de Diputados y Senadores, donde se establece en forma más específica las circunstancias que deberán permear para la celebración de éstas.

Por lo tanto, es que se considera desechar la presente propuesta, ya que de lo contrario, en caso de regular lo concerniente a las *audiencias públicas*, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, contribuirá a crear lo que en técnica legislativa se conoce como normas redundantes.<sup>5</sup>

Esto es, se prescriben en éstas las mismas soluciones para los mismos casos, lo cual invariablemente conduciría a una innecesaria superabundancia de normas, haciendo más difícil su manejo<sup>6</sup>.

Sumado a todo lo anterior, en la propia propuesta de la diputada iniciante se refiere que respecto a la audiencia pública no existe, por cierto, un modelo acabado y universalmente aceptado. Cada Congreso Federal o Parlamento ha de encontrar en el camino cuál debe ser la forma y el contenido de sus procedimientos, y entre ellos el que corresponde a las audiencias públicas.

<sup>5</sup> Bulygin, Eugenio, "Teoría y Técnica de la Legislación" en "Elementos de Técnica Legislativa", op. cit., pág. 91.

<sup>6</sup> *Idem.*



Por otra parte, deberá ponderarse si el establecer que en los trabajos de dictaminación de las comisiones se fijen obligatoriamente audiencias públicas para cada propuesta realmente contribuirá a un eficaz trabajo legislativo.

Ello en virtud de que, en el caso de celebrarse este tipo de audiencias, puede inferir en el rezago del proceso legislativo, ya que los tiempos se alargarían para celebrar las sesiones de las comisiones, y el hecho de abrir un debate a la ciudadanía en general, no garantiza la calidad de las aportaciones para el mismo y por ende para generar un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas.<sup>7</sup>

Y por el contrario, como ha quedado asentado en el presente, si existen disposiciones que, en aras de permear de calidad el trabajo legislativo, abre la posibilidad de conocer opiniones de personas que sí estén involucradas en los diversos temas y/o de especialistas o instituciones en la materia, lo que sí contribuye a generar un marco normativo eficaz y de calidad.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, los integrantes de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LXII Legislatura, proponemos a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente:

### **Acuerdo**

**Primero.** Se desecha la Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la diputada María del Carmen Martínez Santillán.

---

<sup>7</sup> Sáinz Moreno, Fernando, citado por López Olvera, Miguel Alejandro en "Elementos de Técnica Legislativa", op. cit., pág. 183.



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS

**Segundo.** Archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron los diputados integrantes de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, en su Reunión ordinaria del día 24 de abril de 2013.



Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias

Dictamen con Punto de Acuerdo por el que se desecha la iniciativa con Proyecto de Decreto, que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (10)

PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCION


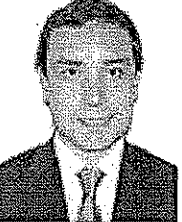



 Dip. Marcos Aguilar Vega	Querétaro 03 Distrito PAN			
 Dip. Alberto Díaz Trujillo	Estado de México 15 Distrito PAN			
 Dip. Williams Oswaldo Ochoa Gallegos	Chiapas 6° Distrito PRI			
 Dip. Brenda María Alvarado Sánchez	Estado de México 11° Distrito PRI			
 Dip. Amira Gricelda Gómez Tueme	Tamaulipas 2ª. Circunscripción PRI			



Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias

Dictamen con Punto de Acuerdo por el que se desecha la iniciativa con Proyecto de Decreto, que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (10)

PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS


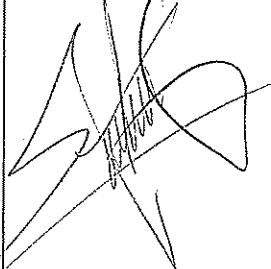

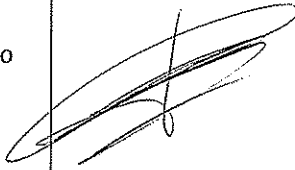

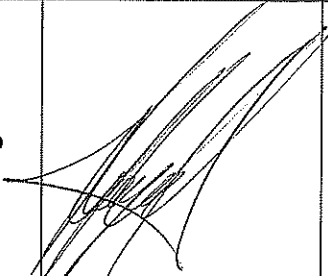
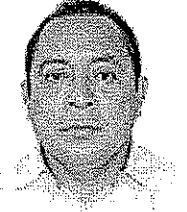
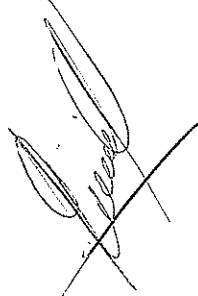
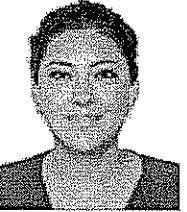
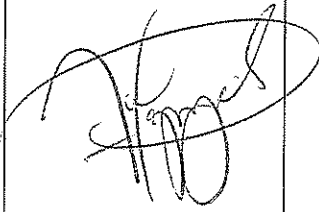
		A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION
 Dip. Ricardo Monreal Ávila	Distrito Federal 4ª Circunscripción Movimiento Ciudadano			
 Dip. Roberto López Suárez	Zacatecas 2ª. Circunscripción PRD			
 Dip. Rubén Camarillo Ortega	Aguascalientes 2ª. Circunscripción PAN			
 Dip. Fernando Rodríguez Doval	Distrito Federal 4ª. Circunscripción PAN			
 Dip. María del Rocío Corona Nakamura	Jalisco 1º Distrito PRI			



Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias

Dictamen con Punto de Acuerdo por el que se desecha la iniciativa con Proyecto de Decreto, que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (10)

PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS





		A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION
 Dip. Cristina González Cruz	Estado de México 39° Distrito PRI			
 Dip. Norma Ponce Orozco	Estado de México 16° Distrito PRI			
 Dip. Miguel Samano Peralta	1er. Distrito Estado de México PRI			
 Dip. Eduardo Román Quian Alcocer	1er. Distrito Quintana Roo PRI			
 Dip. Alfa Eliana González Magallanes	Coahuila 2ª. Circunscripción PRD			



### Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias

Dictamen con Punto de Acuerdo por el que se desecha la iniciativa con Proyecto de Decreto, que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (10)

PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS

		A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION
 Dip. Marcos Rosendo Medina Filigrana	Tabasco 5° Distrito PRD			
 Dip. Jorge Salgado Parra	Guerrero 6° Distrito PRD			
 Dip. Felipe Arturo Camarena García	Guanajuato 12 Distrito PVEM	