

40 15



PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA
XXIII LEGISLATURA

Asunto	Agenda iniciativa
Oficio	VHNGP/065/2020

DIP. JULIO CÉSAR VÁZQUEZ CASTILLO

PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO

Presente.-

Aprovecho este conducto para enviarle un cordial saludo y a su vez solicitarle su valiosa intervención para que se agende en la próxima sesión ordinaria, la presente iniciativa que reforma el artículo 118 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California que tiene como finalidad regular los pasos a realizar en las iniciativas de Ley del Congreso del Estado, así como la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Sin otro particular por el momento agradezco de antemano su atención a la presente.



ATENTAMENTE

Mexicali, Baja California, a 23 de julio de 2020.

DIP. VÍCTOR HUGO NAVARRO GUTIERREZ



c.c.p. Lic. Rodolfo Adame Alba- Dirección de Procesos Parlamentarios
c.c.p. Expediente



BAJA CALIFORNIA
XXIII LEGISLATURA

Dip. Julio Cesar Vázquez Castillo

Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado

Presente.-

El suscrito, diputado Víctor Hugo Navarro Gutiérrez integrante del Grupo Parlamentario del partido MORENA de la XXIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 27 y 28 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; 110 y 112 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo para el Estado de Baja California me permito poner a consideración de esta soberanía, la presente Iniciativa que reforma el artículo 118 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, para quedar como sigue:

Exposición de Motivos:

La siguiente iniciativa tiene como finalidad regular los pasos a realizar en las iniciativas de ley del Congreso del Estado, así como la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; y se encuentra desarrollada en los siguientes apartados:

- 1) Antecedentes
- 2) Contenido y Problemática
- 3) Propuesta Legislativa

1) Antecedentes

El día 03 de septiembre de 1999 se publica la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que reglamenta el ejercicio del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Esta Ley regula el ejercicio de las funciones de los diputados y senadores así como los procedimientos a seguir con respecto a esas funciones.¹

Con fecha 25 de junio de 2002 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, misma que contiene las disposiciones con referencia al órgano en que se deposita el poder legislativo, que es el Congreso del Estado. En este ordenamiento regula la estructura orgánica interna y administrativa de la Asamblea de Representantes del Pueblo, así como las facultades y obligaciones de sus integrantes, y los procedimientos para llevar a cabo sus funciones.²

El 04 de junio de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Nuevo Reglamento del Senado de la República. Contiene las disposiciones que norman el funcionamiento del Senado de la República y sus órganos, procedimientos legislativos, entre otras funciones.³

El 24 de diciembre de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso General, mismo que en su Artículo Noveno Transitorio, especifica que todas las disposiciones del

¹ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

² Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California

³ Reglamento del Senado de la República



Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que sean materia de Congreso General, así como de la Comisión Permanente, seguirán vigentes en tanto no haya ordenamiento específico. Por lo que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al Congreso General sigue estando vigente.⁴

Los ordenamientos anteriormente citados, regulan en su conjunto, el ejercicio del poder legislativo en sus respectivos órdenes de gobierno. De la misma manera, enmarcan los procedimientos para llevar a cabo sus funciones, y las disposiciones que para su ámbito interno implica, como su estructura orgánica, requisitos, derechos y obligaciones para sus integrantes. Dentro de las funciones y procedimientos que regulan, se encuentra el referente a las iniciativas de ley, o de reforma de ley.

Encontramos distinciones entre los procedimientos que existen para las lecturas, discusiones, votaciones y en su caso aprobaciones de las iniciativas respectivas. Por lo que respecta al ámbito federal, se encuentra la obligación de que en las sesiones en que se discutan las iniciativas, se haya realizado la lectura de la misma en día diferente y previo al de su discusión. No es así en lo que respecta al plano local, teniendo únicamente que sujetarse a que toda iniciativa debe de tramitarse el Dictamen de Comisiones, su discusión y votación respectiva, sin limitación o directriz alguna con respecto el momento en que debe de hacerse una con respecto de la otra, en particular, el día en el que se debe de hacer la lectura y la discusión de una iniciativa, pudiendo darse el caso que se realicen ambas, en el mismo día.

⁴ Reglamento de la Cámara de Diputados



2) Contenido y problemática

Teniendo en cuenta lo anterior, para llevar a cabo la labor legislativa, se requiere de una serie de actos encaminados a la creación o modificación de una norma, esto es, una iniciativa de ley. Dentro de los actores políticos que participan en esos actos con la finalidad de repercutir en el marco jurídico, principalmente se encuentran en el marco local, los diputados, pero de manera auxiliar, su equipo de trabajo que muchas veces con conocimientos técnicos y especializados en la materia de la iniciativa, es decir, en la actividad social que se pretende regular o modificar, pero también conocimientos en materia política y jurídica.

Así, se aprecia que la actividad legislativa no es sencilla ni banal; sino compleja, con muchas aristas que hay que considerar, así como integradora de distintas áreas de conocimiento y metodologías para su estudio y aplicación.

“El trabajo legislativo conlleva la realización sistemática de actividades políticas y técnicas que demandan de los legisladores y sus equipos de trabajo el desarrollo de habilidades que contribuyan a facilitar sus tareas. Un elemento importante del trabajo legislativo es la formulación de iniciativas de ley dirigidas a la atención de problemas públicos. Estas iniciativas no sólo deben considerar los valores políticos que el legislador y su partido representan, sino también evidencia robusta y objetiva acerca de los problemas existentes y alternativas de solución que sustenten la creación y modificación de los instrumentos legales del Estado.”⁵

⁵ Gris-Legorreta, Perla, “El uso de evidencia documental en la formulación de iniciativas de ley: el caso de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados”, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Volumen 62, No. 229, enero-abril, 2017, pp. 45-76, recuperado el 15



Por ello, al tratarse de una función compleja, en la que distintas vertientes convergen, y además, de que implica la voluntad del pueblo, en un marco de pluralismos, no cabe duda que la producción legislativa debe de ser integradora, concienzuda, puntual y eficaz. De ahí que en el proceso legislativo se requiera de una acción de deliberación, entendiéndose deliberar como la Real Academia Española le otorga su significado: “deliberar. Del lat. deliberāre. 1. intr. Considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos. 2. tr. Resolver algo con premeditación.”⁶

De lo anterior, se advierte y reconoce, que para la toma de decisiones tan importantes como lo es una iniciativa de ley o de reforma, exige que los actores políticos realicen acciones tendientes a determinar asuntos razonadamente, en el entendido que para lograr ello, se debe de considerar los distintos puntos de vista en que un problema puede suscitarse, así como los diferentes resultados o consecuencias a determinada decisión. Además, este ejercicio intelectual y racional merece que se realice en circunstancias tales que permita, en razón del lapso de tiempo para desarrollarlo, un intervalo razonable para que se prolongue y adviertan todas las posibles perspectivas.

“La deliberación es un proceso dialógico de intercambio de regulación de información y razones entre los ciudadanos, frente a la racionalidad técnico-instrumental del mercado y la lógica burocrática del gobierno. Se enfoca en dar y recibir razones, en la fuerza no coercitiva del mejor argumento, hace hincapié en la idea de plantear razones aceptables para los demás. Busca propiciar un acuerdo razonado entre personas



libres e iguales, partiendo de condiciones equitativas para la discusión y de la expectativa de que los resultados de la deliberación regularán la acción subsecuente. Las deliberaciones están exentas de coacciones internas y externas.”⁷

La deliberación es el medio con el que la democracia se hace efectiva al mantener a los actores políticos en uso precisamente de la voz de la mayoría. Esto es así, porque precisamente al meditar las distintas perspectivas que los bloques parlamentarios emiten, es que el consenso de la mayoría cobra vida. Una lluvia de puntos de vista, argumentos y contraargumentos que se fortalecen y triunfan los más válidos.

“...en una democracia las discusiones o deliberaciones son la parte más importante del proceso legislativo en un Congreso. De este modo, Elster considera que la democracia deliberativa tiene ventajas y méritos en comparación con otros modelos de la toma de decisión colectiva, y analiza situaciones en que la deliberación refuerza la calidad de las decisiones. Esto se aplica especialmente si tenemos en cuenta el contraste entre debatir una decisión antes de votarla o por el contrario decidir simplemente y votar sin el beneficio de un debate.”⁸

En suma, lo que se argumenta, es que los legisladores necesitan de un razonable periodo de tiempo para deliberar acerca de la aprobación o no de una iniciativa.

⁷ Ramírez, Juan Manuel, Democracia directa. La primera iniciativa popular de ley en México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México, 2002, recuperado el 19 de julio de 2020, disponible en:

<https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/184/democracia.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

⁸ Rodríguez, Luis y Pineda, Nicolás, “Proceso legislativo y deliberación. Una mirada a las legislaturas locales”, en Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública, Vol. 1, No. 2, 2008, pp, 195-224, recuperado el 20 de julio de 2020, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2917783>



No es un tema que se pueda decidir de manera escueta, puesto que se trata de intervenir en la esfera jurídica de los ciudadanos, por lo que se exige al menos, una participación seria. “Tomar en serio los problemas inherentes a la creación de leyes y su utilidad en la construcción de políticas públicas, es aceptar una invitación en torno al debate sobre el proceso para tomar decisiones legislativas y sobre la calidad de las leyes”.⁹ Una lluvia de argumentos, silogismos lógicos que apunten al reforzamiento de la aprobación o su negativa, pero mediante fundamentos que lo sustenten.

Hay que considerar, que independientemente de los bloques políticos que existan, así como las diferencias o convergencias que puedan existir, es necesario de una política legislativa clara, precisa y eficaz. El fracaso en la creación o adecuación del ordenamiento jurídico no siempre sucede en razón de las diferencias parlamentarias, sino en ocasiones puede ser resultado de un marco que no favorezca esas finalidades en el producto legislativo. “...en principio, no se observan diferencias notables en la producción, aprobación y rechazo de legislación [...] entre gobiernos divididos y unificados”.¹⁰

“Las dificultades que tenemos en México para producir leyes no se deben exclusivamente a problemas políticos derivados de las diferentes plataformas políticas representadas en los poderes Legislativo y Ejecutivo, sino también a aquellos propios de un sistema jurídico complejo, caracterizado por diseños legislativos en donde a menudo

⁹ Reyes, Rodríguez, “El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional”, en Isonomía, No. 13, México, oct. 2000, recuperado el 19 de julio de 2020, disponible en: <http://transparencia.pjbc.gob.mx/documentos/pdfs/Codigos/CodigoPenal.pdf>

¹⁰ Patrón, Fernando, y Pérez, Rosa, “Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas”, en Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública, Vol. 5, No. 9, 2012, pp. 7-38, recuperado el 19 de julio de 2020, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4169361>



prima la vaguedad, la ambigüedad, la redundancia, la contradicción y la inconsistencia. Estas características del sistema jurídico se originan en buena medida por la aplicación de una mala técnica legislativa y por la carencia de una política legislativa.”¹¹

La importancia de que el procedimiento legislativo no sólo permita, sino obligue a una lectura y discusión en momentos distintos, favorecerá el análisis y reflexión respecto de los temas involucrados y las normas jurídicas que se pretenden crear o modificar. Además, la función del Poder Legislativo no se limita a una mera creación de normas, sino que su labor implica y se extiende a la determinación y delimitación de políticas públicas, por esa razón es que cada paso realizado en la función de todo órgano, debe de ser razonado y no apresurado.

“Tradicionalmente, el Poder Legislativo ha sido concebido como una figura que desempeña un papel de restricción y control hacia el Poder Ejecutivo y se dedica sólo a legislar o sancionar iniciativas de ley. Sin embargo, las legislaturas son actores clave en los procesos de formulación de políticas donde la división de poderes es efectiva. De acuerdo con Scarscini, las legislaturas potencialmente producen importantes consecuencias en la decisión y la implementación de políticas públicas. Adicionalmente, Beetham señala que las legislaturas deben representar los intereses sociales en políticas públicas, identificar problemas sociales y formular y aprobar leyes que respondan a esos problemas. De la misma manera, el papel de las legislaturas se extiende al control de la implementación de las políticas por parte del

¹¹ Reyes, Rodríguez, “El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional”, en Isonomía, No. 13, México, oct. 2000, recuperado el 19 de julio de 2020, disponible en: <http://transparencia.pjbc.gob.mx/documentos/pdfs/Codigos/CodigoPenal.pdf>



Ejecutivo y su revisión y fiscalización consistente con las leyes existentes.”¹²

En el mismo sentido, y dado que se enfatiza la importancia de la toma de decisiones razonadas, es entonces que se debe de considerar al procedimiento legislativo como un medio para la elaboración de un marco jurídico eficaz e íntegro, así como para la satisfacción de necesidades sociales, que de manera efectiva se concrete. Por tanto, se debe de considerar a los pasos que contiene el procedimiento legislativo como actos encaminados a la realización de un fin particular, la aprobación o rechazo de una iniciativa; pero esa aprobación o rechazo debe de ser lo suficientemente sustentada, es decir, razonada, analizada, reflexionada, discutida, valorada y debatida. No basta con que el procedimiento que lleve a cabo el Poder Legislativo se cumpla formalmente, sino que debe de cumplir una función particular, su fin debe de perseguir una utilidad. Por ello es que se considera, que para lograr ese cometido, en la participación de los actores legisladores, interesa que se permita y aún más, se exija esas acciones de razonamiento, análisis, reflexión, discusión, valoración y debate. “El procedimiento legislativo en este caso no puede ser considerado exclusivamente como simple serie de actos parciales ordenados en relación con un resultado final olvidando cuál es su culminación.” ¹³

¹² Patrón, Fernando, y Pérez, Rosa, “Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas”, en Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública, Vol. 5, No. 9, 2012, pp. 7-38, recuperado el 19 de julio de 2020, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4169361>

¹³ Maestro, Gonzalo, Negociación y participación en el proceso legislativo, pp. 55-118, recuperado el 20 de julio de 2020, disponible en: <http://e-spacio.uned.es/revistasuned/index.php/derechopolitico/article/download/8486/8109>



3)Propuesta legislativa

Por lo antes expuesto, fundado, motivado, en cumplimiento a lo establecido en la Constitución, así como en los tratados internacionales y con la intención de fortalecer nuestro sistema legal.

Surge la necesidad de presentar esta iniciativa que reforma la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, para quedar como sigue:

Texto Actual	Texto Propuesto
Artículo 118.- El dictamen se presentará al Pleno del Congreso en los plazos señalados en el Artículo 124 de esta Ley, para el cumplimiento de las fracciones II y III del Artículo 29 Constitucional.	Artículo 118.- El dictamen se presentará al Pleno del Congreso en los plazos señalados en el Artículo 124 de esta Ley, para el cumplimiento de las fracciones II y III del Artículo 29 Constitucional. Los dictámenes con proyecto de ley o decreto deberán surtir una declaratoria de publicidad en la sesión anterior al día señalado para su discusión y votación.

Finalmente someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California para quedar como sigue:



PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA
XXIII LEGISLATURA

Primero. Se reforma Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, en el artículo 118, para quedar como sigue:

Artículo 118.- ...

....
El dictamen se presentará al Pleno del Congreso en los plazos señalados en el Artículo 124 de esta Ley, para el cumplimiento de las fracciones II y III del Artículo 29 Constitucional. **Los dictámenes con proyecto de ley o decreto deberán surtir una declaratoria de publicidad en la sesión anterior al día señalado para su discusión y votación.**

Artículos Transitorios

Único.- La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Mexicali, Baja California, a 23 de julio de 2020.

ATENTAMENTE

Dip. Víctor Hugo Navarro Gutiérrez



PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA
XXIII LEGISLATURA

D 23 JUL 2020 **O**
ESPACHADO
DIP. VÍCTOR HUGO NAVARRO GUTIÉRREZ
COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS



Anexo: Fuentes consultadas

- Gris-Legorreta, Perla, "El uso de evidencia documental en la formulación de iniciativas de ley: el caso de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Volumen 62, No. 229, enero-abril, 2017, pp. 45-76, recuperado el 15 de julio de 2020, disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S018519181730003X>
- Maestro, Gonzalo, Negociación y participación en el proceso legislativo, pp. 55-118, recuperado el 20 de julio de 2020, disponible en: <http://e-spacio.uned.es/revistasuned/index.php/derechopolitico/article/download/8486/8109>
- Ramírez, Juan Manuel, Democracia directa. La primera iniciativa popular de ley en México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México, 2002, recuperado el 19 de julio de 2020, disponible en: <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/184/democracia.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Reyes, Rodríguez, "El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional", en Isonomía, No. 13, México, oct. 2000, recuperado el 19 de julio de 2020, disponible en: <http://transparencia.pjbc.gob.mx/documentos/pdfs/Codigos/CodigoPenal.pdf>
- Rodríguez, Luis y Pineda, Nicolás, "Proceso legislativo y deliberación. Una mirada a las legislaturas locales", en Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública, Vol. 1, No. 2, 2008, pp. 195-224, recuperado el 20 de julio de 2020, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2917783>
<https://dle.rae.es/deliberar>

Fuentes normativas

- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California
- Reglamento del Senado de la República
- Reglamento de la Cámara de Diputados