

**DEL GOBIERNO DEL ESTADO
PODER LEGISLATIVO**

DECRETO No. 132

**POR EL QUE SE APRUEBA LA ADICIÓN DE UN SEGUNDO Y UN TERCER
PÁRRAFOS AL ARTÍCULO 66 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO.**

LIC. MARIO ANGUIANO MORENO, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Colima, a sus habitantes sabed:

Que el H. Congreso del Estado me ha dirigido para su publicación el siguiente:

DECRETO

EL HONORABLE CONGRESO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE COLIMA, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE LOS ARTICULOS 33 FRACCION II, Y 39 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL, EN NOMBRE DEL PUEBLO, Y

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Que mediante oficio número 0603/013 de fecha 26 de marzo de 2013, los Diputados Secretarios del H. Congreso del Estado, turnaron a la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, la Iniciativa de Ley con Proyecto de Decreto mediante la cual se adiciona una nueva fracción IV al artículo 8, se adiciona una nueva fracción XVIII al artículo 23, recorriéndose la actual en su orden, se reforma la fracción I del artículo 50, y se adicionan dos nuevos párrafos segundo y tercero al final de la fracción IX del mismo artículo, se reforma el párrafo primero y se adiciona un nuevo párrafo segundo al artículo 57, se adiciona un nuevo párrafo segundo al artículo 66 y se adicionan tres nuevos párrafos segundo, tercero, y cuarto al artículo 89, todos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, presentada Mariano Trillo Quiroz, Diputado Único del Partido Verde Ecologista de México.

SEGUNDO.- Que la Iniciativa en sus argumentos que la sustentan señala esencialmente que:

- "El Poder Legislativo se integra por representantes libremente elegidos por los ciudadanos que se encuentran sujetos a un mandato democrático, por ello se afirma que dicho Poder constituye unas de las expresiones más importantes de la soberanía popular. Por tanto, las leyes que se expiden desde el órgano legislativo se entienden que son manifestación de la soberanía del pueblo, quien a través de éstas puede inclusive alterar o modificar la forma de su gobierno.
- Ahora bien, la creación o modificación de las leyes se encuentra regulada a través de un proceso deliberativo y formal que se conoce como proceso legislativo. Dicho proceso en nuestro país, tanto en el orden federal como en las entidades federativas, se define como un conjunto de etapas sistematizadas y concatenadas entre sí que deben ser observadas por los Poderes Legislativos y Ejecutivos que comienzan hasta concluir con una iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación y con la iniciación de la vigencia de la norma; etapas que tienen como finalidad incorporar al sistema jurídico nuevas leyes o, en su caso, modificar o sustituir las existentes.
- El Poder Legislativo se encuentra plasmado en la Constitución Federal y la particular de los estados de la República y se encuentra regulada por las respectivas leyes orgánicas de los Poderes Legislativos y sus reglamentos. En lo que se conoce como las "normas sobre producción de normas" y son las que establecen aspectos como quienes son los sujetos u órganos legitimados para presentar las iniciativas, la forma en cómo deben estructurarse, el turno a comisiones, plazo para presentación de los dictámenes, deliberaciones en el Pleno, reglas de votación para su aprobación, ejercicio del derecho de veto, etc.

- Pero el proceso de producción de las leyes no se circunscribe al mero proceso formal de su creación, sino que tiene una trascendencia judicial y sociológica que es anterior a la existencia de una iniciativa de ley o reforma, y que también es posterior a la vigencia de la norma, cuando se supone que ya se está cumpliendo.
- De tal manera que el proceso de producción de las normas debe verse en un contexto amplio y correlacionado, el cual se desarrolla en realidad en tres fases: prelegislativa, legislativa y postlegislativa.
- Y la tercera etapa, la postlegislativa, que consiste en la evaluación de la norma aprobada por el órgano legislativo, cuando ya ha entrado en vigor, para verificar su nivel de cumplimiento, eficiencia jurídica, impacto social y posibilidades de evolución y rediseño normativo.
- Respecto a esta última etapa cabe plantear la siguiente interrogante ¿Quién hace la evaluación de la ley una vez que ha sido expedida y entrado en vigor? La respuesta la podemos encontrar determinando quien emitió la ley, quien tiene obligación de ejecutarla y a quien va dirigida. En razón de ello es claro que el órgano legislativo emisor de la norma (el Parlamento, Congreso o Asamblea Legislativa) siempre debe tener interés en su evaluación, en verificar que lo que se aprobó se esté cumpliendo en los hechos. Desde luego quien también tiene interés en evaluar que la norma se cumpla es quien tiene obligación de aplicarla que por lo regular es un órgano o autoridad perteneciente a un poder distinto al legislativo. Asimismo a los destinatarios de la ley, esto es, los grupos sociales a quien esté dirigida y los ciudadanos en general, también les asiste el derecho de evaluar la norma, pues las leyes contemplan disposiciones que se estiman son de orden público e interés social.
- En Colima la legislación estatal se encuentra integrada por una Constitución Local, siete Códigos y ciento cuarenta y ocho leyes. En las últimas cuatro legislaturas que van del año 2000 al 2012 el número en la emisión de leyes nuevas se ha disparado considerablemente marcando una tendencia que parece que busca medir la productividad del Congreso del Estado en función del número de leyes que se expiden o reforman, lo que eventualmente podría entenderse como la preferencia por la cantidad antes que por la calidad y efectividad de las normas autorizadas.
- Sin embargo, no puede prejuzgarse que las leyes nuevas aprobadas en las últimas cuatro legislaturas sean malas normas o que carezcan de efectividad y se hayan convertido en una especie de adorno legislativo. Para determinar si las leyes locales que tenemos son funcionales o inútiles y cumplen o no con los propósitos sociales para las que fueron expedidas, debe realizarse un ejercicio de evaluación permanente que permita diagnosticar su grado de cumplimiento y efectividad para en un momento dado poder replantearlas y promover ante las autoridades competentes que se ejecuten y se practiquen.
- Por lo anterior se estima necesario dotar a los órganos internos del Poder Legislativo local de atribuciones y deberes expresos para evaluar las normas después de que estas han entrado en vigor, pues aunque implícitamente por la propia naturaleza de la función parlamentaria tienen esa obligación de evaluación, esta no se lleva a cabo, porque erróneamente se ha venido suponiendo que la labor del Congreso termina con la mera emisión de la norma, descuidando la función de verificar si ésta cumple o no con su cometido en el terreno de los hechos.
- Así, la presente iniciativa busca fortalecer el trabajo legislativo en varios aspectos. En primer lugar a través de las comisiones permanentes del Congreso del Estado, estableciendo el deber de evaluar las consecuencias que en la práctica han tenido las leyes expedidas por el Congreso, así como sus reformas, y con el propósito de determinar su nivel de cumplimiento, eficiencia jurídica, impacto social y posibilidades de evolución y rediseño normativo. Para ello se establece como una tarea consustancial de las Comisiones realizar diagnósticos de evaluación de las leyes que formarán parte del programa de trabajo de cada una de ellas. Sus resultados serán informados a la Comisión de Gobierno Interno y al Pleno del Congreso y se difundirán en la página de internet del Poder Legislativo.
- Se propone adicionalmente establecer que los programas de trabajo de las Comisiones tengan una vigencia por todo el ejercicio de la Legislatura y no por un año como sucede actualmente.
- Por otra parte, aunque es práctica común que los Grupos Parlamentarios presenten su agenda legislativa al inicio de cada Legislatura, no existe sin embargo una obligación legal de hacerlo, por lo que se considera necesario dejar previsto que durante el mes de noviembre del año de instalación de la Legislatura, los grupos parlamentarios, así como los Diputados Únicos que no integren Grupo Parlamentario, presenten respectivamente la agenda legislativa que promoverán durante todo el periodo de ejercicio constitucional, la cual contendrá los compromisos y acciones generales que impulsarán con el propósito de cumplir con las responsabilidades y deberes que tienen como representantes populares, lo que se estima de utilidad social porque permitirá a los ciudadanos tener un parámetro de evaluación sobre el desempeño de sus legisladores.

- Por lo mismo se propone ampliar el "catálogo de obligaciones" de los Diputados para establecer que una de ellas será la de cumplir los compromisos asumidos en la agenda legislativa presentada por el Grupo Parlamentario del que formen parte o, en su caso, la que presenten como Diputados Únicos.
- En relación con lo anterior se considera pertinente proponer que con base en las agendas legislativas que presenten los Grupos Parlamentarios y los Diputados Únicos, el Congreso del Estado apruebe un Programa Legislativo para todo el periodo de la Legislatura, en el que asuma el compromiso que como Poder público tiene de impulsar todos aquellos asuntos en los que existe amplia coincidencia entre los diputados (y los partidos que representan) y además sirva como instrumento para promover desde el ámbito parlamentario el cumplimiento de los objetivos y metas previstas por el Plan Estatal de Desarrollo (PED).
- De acuerdo con la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Colima, el PED es el instrumento fundamental para orientar las acciones de los poderes públicos con miras a impulsar el desarrollo socioeconómico, político, democrático y cultural del estado y para alcanzar un mejor nivel de vida para la población. Por tanto, el PED también involucra al poder legislativo y de hecho lo condiciona a contribuir a su cumplimiento, así como al resto de los poderes.
- El artículo 40 de la Ley de Planeación dispone que en la formulación del PED también interviene el Congreso del Estado quien tiene conferida la atribución de emitir un examen y opinión sobre el documento que le remite el gobernador, por lo tanto, también tiene corresponsabilidad en su observancia. No por nada el Congreso evalúa el informe anual que rinde el gobernador en base a los avances en la ejecución del PED.
- De esta manera se propone señalar como facultad de la Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios la facultad de elaborar el Programa Legislativo correspondiente a todo el periodo de ejercicio de la Legislatura y presentarlo al pleno del Congreso para su aprobación, durante el primer periodo de sesiones del primer año de ejercicio constitucional, el cual, como ya quedó apuntado, se conformará con base en las agendas legislativas de los grupos parlamentarios, así como la de los diputados únicos, y además se vinculará con el PED.
- Por otro lado, la prolífica actividad legislativa que en los últimos tiempos se ha desarrollado en el Congreso del Estado, tendencia que es posible advertir no solo en la emisión de nuevas normas sino en las sucesivas reformas que se le hacen a las ya existentes, tiende a dificultar la difusión y cumplimiento de las leyes lo cual redundará en un menoscabo al principio de seguridad jurídica.
- Esta situación desde luego no es privativa de nuestra entidad federativa o del país, se advierte de hecho en la mayoría de los parlamentos del mundo en donde existe un boom Legislativo en el que se expiden normas para regular una cantidad considerable de actividades específicas (v. gr. apícola, forestal, rescate artesanal, asistencia privada, residuos sólidos, etc.), destinada a grupos sociales concretos (v. gr. niños, jóvenes, adultos mayores, jefas de familia, periodistas, etc.) y así como también las que continuamente son infladas con disposiciones que sólo establecen intenciones programáticas, esto es, propósitos de política pública a desarrollar en el futuro, como si las leyes se trataran de un plan de gobierno.
- Para el caso de leyes que han sido constantemente reformadas el derecho comparado ha establecido la figura de la refundición, que es una herramienta legislativa útil que tiene el propósito de integrar coherentemente en un solo texto legal todas las reformas que se le han hecho a una misma ley, la cual se vuelve a publicar oficialmente refundida con todas las modificaciones que se hubieren efectuado desde su entrada en vigor.
- Actualmente cuando a una ley local se le hace una reforma el decreto correspondiente no publica la ley integrada [a texto completo] con la reforma realizada, sino solo la modificación que de manera particular se le hizo. Esto constituye un problema cuando a la ley se le han hecho constantes cambios, pues oficialmente no existe un texto oficial integrado que contemple todas sus modificaciones, aunque en la práctica existen sitios de internet como el del poder legislativo del Estado de Colima en el que es posible visualizar las leyes con sus reformas, pero que tiene el inconveniente, como se advierte en el portal de internet del propio Congreso, que "el contenido de esta página es solo de carácter informativo, por lo que carece de validez legal, lo que significa que las leyes difundidas por el Congreso a través de internet no tiene ninguna validez legal, y ello es así porque el único medio válido para la difusión de las normas lo constituye el Periódico Oficial del Estado.
- En razón de ello se propone establecer que el Congreso tenga facultad para ordenar la refundición de una ley con las reformas sucesivas que se le hubieren hecho desde que fue expedida. El texto refundido se publicará en el Periódico Oficial del Estado y no constituye la expedición de una nueva ley, pues su objetivo se limita a reunir

el conjunto de reformas realizadas a un mismo ordenamiento legal, incluyéndolas en un texto único y coherente para efectos de garantizar los principios de certeza jurídica y de publicidad de las normas.

- La autorización para refundir una ley con sus reformas admitirá la corrección de erratas exclusivamente formales, tales como una letra inadvertida, una cifra cambiada, puntuación omitida, palabras incompletas, párrafos empalmados, un renglón fuera de lugar y en general equivocaciones ortográficas, sin que ello autorice modificar el texto de las disposiciones legales que se refunden.
- En caso de que el Congreso decida introducir modificaciones al texto legal refundido, más allá de lo previsto en el párrafo anterior, deberá tramitar el proceso legislativo previsto para la formación de una nueva ley."

TERCERO.- La supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su permeabilidad sobre todo el orden jurídico nacional se encuentra establecida por el artículo 133 de este máximo ordenamiento jurídico, del que se deriva el principio de jerarquía de las leyes, el cual implica que las normas secundarias federales y generales deben ser acordes y estar en plena armonía, adecuación y observancia a las disposiciones constitucionales.

Este principio constitucional garantiza el orden y la uniformidad que debe existir en el marco jurídico de todo Estado de Derecho; así como la estructura y funcionalidad de sus instituciones, lo que se traduce en certeza y seguridad jurídica para los gobernados.

En las Entidades Federativas, al encontrarse constituidas en una República federal, sus leyes locales deben guardar congruencia también con las disposiciones de la Constitución Federal. Sin embargo, este máximo ordenamiento constitucional dota de facultades a los Estados para dictarse y contar con una constitución propia, que reconozca y proteja los derechos humanos de sus habitantes; pero sobre todo, para que establezca con libertad y soberanía los lineamientos que regulen su régimen interior y sus leyes locales en el ámbito de su competencia.

En materia de régimen interior, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, dispone que el poder público estatal se constituye para beneficio del pueblo, y que sólo podrán ejercer jurisdicción en el territorio del Estado, las autoridades cuyo mandato emane de la Constitución Federal, de la del Estado, o de las leyes orgánicas de ambas; igualmente, establece que el Poder Supremo del Estado, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Asimismo, la citada Constitución local como el máximo ordenamiento jurídico a nivel estatal, establece las facultades exclusivas para cada uno de los tres poderes, disponiendo para el Poder Legislativo atribuciones como la de reformar la Constitución previos a los requisitos que ella misma establece; legislar sobre todos los ramos de la administración o gobierno interior que sean de la competencia del Estado, conforme a la Constitución Federal; así como también reformar, abrogar, y derogar las leyes que expidiere; aprobar anualmente la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado, y las Leyes de Ingresos de los municipios y decretar, en todo tiempo, las contribuciones que basten a cubrir los egresos de los Gobiernos Estatal y Municipales; así como para legislar sobre la organización y funcionamiento del Municipio Libre; expedir leyes sobre planeación del desarrollo económico o social del Estado; y revisar y fiscalizar la cuenta pública del ejercicio fiscal que le presenten los Poderes del Estado y los Ayuntamientos; entre otras diversas facultades que se encuentran previstas por el artículo 33 de dicha Constitución.

De este cúmulo de facultades que la Constitución Local dota al Poder Legislativo para el desarrollo de sus funciones, no se deriva o prevé la atribución que el iniciador propone otorgarle a este Poder a través de diversas adiciones a la ley secundaria, es decir, a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, relativa a evaluar las consecuencias que en la práctica han tenido las leyes expedidas por el Congreso del Estado y determinar su nivel de cumplimiento.

En esta tesitura, esta facultad propuesta carece entonces de sustento constitucional que le de viabilidad, implicando una falta clara a la supremacía que ostenta la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, y una contravención directa al principio de jerarquía de las leyes que rige en nuestro marco jurídico estatal.

Además, esta Comisión dictaminadora considera que la citada facultad que se pretende otorgar al Congreso del Estado va en contra de su propia naturaleza, funciones y teleología, pues como se argumentó, por mandato constitucional y bajo el sistema de división de poderes que rige en nuestro país, el objeto principal del Poder Legislativo es el de crear y reformar leyes, así como constituirse en un contrapeso para los otros dos poderes; y no precisamente el de evaluar la aplicación de las leyes, facultad que le compete principalmente al Poder Ejecutivo, que es el encargado de su aplicación, como así lo establece el artículo 58 en su fracción II, de la Constitución local, que a la letra señala:

ARTÍCULO 58.- Son facultades y obligaciones del Ejecutivo:

II.- Promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las Leyes y Decretos haciendo uso en su caso, de todas las facultades que le concede esta Constitución;

Derivado de esta disposición constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, faculta al Poder Ejecutivo del Estado, para que a través de sus Secretarías, vigilen el cumplimiento de la Constitución Local y de las leyes secundarias que de ella emanen en el ámbito de su competencia, siendo entonces innecesario otorgarle esta facultad al Poder Legislativo.

En cuanto, a la propuesta de facultar a la Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios del Congreso del Estado, para elaborar el Programa Legislativo correspondiente a todo el periodo de ejercicio de la Legislatura, conformado con base en las agendas legislativas que hubieren presentado los grupos parlamentarios, así como los diputados únicos que no integren grupo parlamentario; es menester señalar que la Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios es una comisión permanente, de integración plural, dotada de atribuciones únicamente político-administrativas para garantizar el debido funcionamiento del Poder Legislativo, por lo que esta comisión dictaminadora estima que al dotarla de esta facultad, estaría perdiendo su esencia, objetivo y función dentro de la estructura del Poder Legislativo, máxime cuando esta Comisión cuenta ya con la facultad de elaborar un plan de trabajo en el cual se desarrollen sus funciones político-administrativas para las que fue creada.

Con relación a la modificación pretendida por el iniciador en materia del Programa de Trabajo de las Comisiones Legislativas, en la que busca que estos programas se elaboren por todo el periodo de ejercicio legislativo, y no de manera anual como en la actualidad se presentan, esta Comisión dictaminadora lo considera inconveniente, dado que los programas de trabajo presentados por cada Comisión requieren de actualizaciones, modificaciones y adecuación al trabajo realizado.

Por su parte, efectivamente no existe la obligación por ley para que los grupos parlamentarios presenten su agenda legislativa, aunque en la realidad lo hacen por costumbre legislativa que por encontrarse ya legislado, en este sentido, esta Comisión dictaminadora determina apropiado que esta obligación sea prevista y se encuentre regulada por la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Sin embargo, se considera innecesario e inoficioso que se establezca como una obligación para los diputados el que cumplan con sus compromisos asumidos en la agenda legislativa presentada por el grupo parlamentario del que formen parte o, en su caso, la que presenten como diputados únicos; debido a que el artículo 18 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo establece que ningún diputado podrá excusarse de realizar las tareas propias de su encargo, lo que administrado con la fracciones I y III del artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, que disponen respectivamente que los diputados deben cumplir con diligencia los trabajos que les correspondan e informar a la ciudadanía de su trabajo legislativo; demuestra que se encuentran vigentes obligaciones que constriñen a los diputados para cumplir con sus compromisos legislativos.

Finalmente, en cuanto a la refundición de leyes, esta Comisión que dictamina reconoce la valía de dicha figura legislativa, sin embargo, el iniciador carece de claridad y precisión en los términos en que pretende incluirla dentro de la legislación del Poder Legislativo, debido a que en ningún momento expresa cual será el procedimiento para llevarla a cabo, quienes podrán proponerla, y quien o quienes estarán facultados para autorizar su realización, lo que podría provocar una severa confusión e incertidumbre jurídica en los procesos legislativos.

Aunado a lo anterior, como el mismo iniciador lo señala, toda reforma que se efectúa a una ley contiene artículos transitorios que disponen los términos en que se aplicará y su vocation legis, mismos que son incluidos en el cuerpo de la ley vigente, junto con el número de decreto legislativo que se emitió en la aprobación de dicha reforma, el cual señala particularmente los antecedentes de la misma, y sus resoluciones, con lo que se dota de certeza y seguridad jurídica a los gobernados.

No obstante lo anterior, con fundamento en el artículo 130 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, esta Comisión que dictamina, propone adicionar un tercer párrafo al artículo 66 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, para establecer que los Grupos Parlamentarios y los Diputados únicos podrán modificar su agenda legislativa en cualquier momento para efectos de enriquecerla o actualizarla, esto, por razón del dinamismo legislativo del Estado.

Por lo anteriormente expuesto se expide el siguiente:

DECRETO No. 132

"**ARTÍCULO ÚNICO.**- Se aprueba la adición de un segundo y un tercer párrafos al artículo 66 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 66.-

Durante el mes de noviembre del año de instalación de la Legislatura, los grupos parlamentarios, así como los diputados únicos que no integren grupo parlamentario, presentarán respectivamente la agenda legislativa que promoverán durante todo el periodo de ejercicio constitucional, la cual contendrá los compromisos y acciones generales que impulsarán con el propósito de cumplir con las responsabilidades y deberes que tienen como representantes populares.

Asimismo, los grupos parlamentarios, así como los diputados únicos que no integren grupo parlamentario tendrán la facultad de modificar su agenda legislativa en cualquier momento para efecto de actualizarla o enriquecerla.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Colima.

El Gobernador del Estado dispondrá se publique, circule y observe."

Dado en el Recinto Oficial del Poder Legislativo, a los veintitrés días del mes de julio del año dos mil trece.

C. HÉCTOR INSÚA GARCÍA, **DIPUTADO PRESIDENTE.-Rúbrica.** C. MANUEL PALACIOS RODRÍGUEZ, **DIPUTADO SECRETARIO.-Rúbrica.**-C. YULENNY GUYLAINE CORTES LEÓN, **DIPUTADA SECRETARIA.-Rúbrica.**

Por tanto mando se imprima, publique, circule y observe.

Dado en Palacio de Gobierno a día 24 veinticuatro del mes de julio del año dos mil trece.

EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE COLIMA, LIC. MARIO ANGUIANO MORENO.-
Rúbrica.- EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, LIC. ROGELIO HUMBERTO RUEDA SÁNCHEZ.-Rúbrica.-