

Fausto Manuel Zamorano Esparza
Diputado presidente de la Mesa Directiva
del Congreso de la Ciudad de México, II Legislatura.
Presente.

El que suscribe, **Diputado Miguel Ángel Macedo Escartín** integrante del Grupo Parlamentario de **MORENA**, de la Primer Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en lo dispuesto por: el artículo 122, apartado A, fracción segunda de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 30 numeral 1, inciso b de la Constitución de la Ciudad de México; el artículo 12, fracción segunda de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; y el artículo 95 y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a la consideración de este Congreso la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN EL ARTÍCULO 80 DE LA LEY ORGÁNICA Y EL ARTÍCULO 106 DEL REGLAMENTO, AMBOS DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La principal característica del órgano legislativo en los regímenes democráticos, es ser una institución que ostenta la representación estatal, con atribuciones y una organización interna propias. Ello se reconoce como la autonomía normativa de un Congreso.

Lo anterior refiere a una protesta particular para dotarse de sus propias normas de funcionamientos, de elegir sus propios órganos, establecer los medios materiales y personales que necesita para realizar los actos legislativos respectivos. Estos lineamientos legales emanan de los órganos legislativos en razón de su capacidad de autoformación para concretizar sus atribuciones constitucionales.

Las personas legisladoras determinan las normas que han de incorporarse al sistema jurídico nacional, por lo que es prudente considerar sus posibles

consecuencias, lo anterior obedece a que, la persona legisladora compensa los problemas y las razones que justifican la metodología de creación o adición del derecho, en virtud de que, nuestro orden jurídico nacional es excesivo, en algunos casos contradictorio y en otros sin la eficiencia necesaria.

Lo anterior de conformidad con los principios de buena administración y de conformidad de parlamentos abierto, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y la probidad parlamentarias; es de observarse que el proceso legislativo las comisiones que integran nuestro órgano legislativo tiene a bien considera opiniones y sugerencias respecto a cuerpos normativos derivados de iniciativas.

Pero es un hecho notorio que el proceso de la elaboración de un dictamen no contempla un impacto económico, ya que de conformidad con el reglamento y la ley orgánica de este poder legislativo, no contemplan éste requisito y al no ser incluido bajo una ley, que conforma el derecho positivo y que debe de ser acatado, estos no son sujetos de obligatoriedad, por ende, no son necesarios para la presentación de dichos documentos, formalmente legislativos, pero materialmente de carácter administrativo.

Por lo que, de estudiarse la posibilidad de que este órgano legislativo cuente con dictámenes que contengan un apartado de “impacto económico”, un carácter monetario, puesto que la creación de normas en su mayoría se contempla en el “deber ser” pero al momento de pasar a la práctica o a su aplicación se tiene con un problema el ¿Cómo?’ o el ¿Con que? recursos; ya que sin estos es difícil llevar acabo algunas normas de carácter positivo.

El problema al que me refiero en el párrafo que antecede puede ser evitado si desde el proceso parlamentario, al momento de la elaboración de un dictamen, es necesario contemplar diversas opiniones técnicas de autoridades de la administración pública así como de órganos auxiliares que puedan plantear impacto de carácter social y económico si es de aprobarse una ley, ver las

consecuencias que de esta pueden derivar. Esta idea contempla un contrapeso a la subjetividad del legislador o del partido mayoritario en el congreso debido a que es de considerarse que los rubros que se proponen sean un sistema de contrapesos al momento de la elaboración de normas.

Por lo que el objeto de la presente iniciativa tiene como objetivo contemplar el apartado de “**impacto económico**” como requisito indispensable, ósea, *sine qua non* para la elaboración de un proyecto de dictamen.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El termino dictamen según los define el Diccionario de términos parlamentarios, proviene del latín *dicere, dictare*, acción de dictar o decir, de sus diversas acepciones interesa destacar la de opinión y juicio que se emite sobre una cosa, así como opinión, consejo o juicio que en determinados asuntos debe oírse por los tribunales, corporaciones o autoridades.¹

En términos parlamentarios el dictamen es una resolución acordada por la mayoría de las personas integrantes de algún comité o comisión de un Parlamento o Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a las lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener, para ello, una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución.

Según lo define Miguel Ángel Camposeco materialmente “es la declaración unilateral mayoritaria de la voluntad colegiada de un órgano del Congreso o de alguna de sus Cámaras, que se expresa y exterioriza por escrito, exponiendo razonadamente una serie de conocimientos, opiniones y juicios de carácter directivo o prescriptivo y, por consecuencia, proponiendo formal y legalmente la creación

¹ QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Francisco, Op. cit. p. 273

modificación o extinción de la vigencia o aplicabilidad de las normas referidas en las propuestas normativas que informan la iniciativa de ley o decreto que han sujetado a estudio y resolución, por mandato de la asamblea plenaria.²

El dictamen legislativo es tan importante para el derecho parlamentario que en la actualidad diversos países realizan esta función por distintos métodos, por ejemplo existen la Ponencia, rapport, relazione o report, donde siempre se ve reflejado el estudio y análisis, de los proyectos de ley, de una manera técnica para hacerlo del conocimiento de los demás integrantes de los distintos órganos parlamentarios.

Respecto a la naturaleza jurídica del dictamen legislativo, Miguel Ángel Camposeco, apunta “El dictamen de la iniciativa, producido por la Comisión de Dictamen Legislativo, es decir, por un órgano de poder público del Estado, es un documento jurídico de carácter público que se fundamenta en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, y cuya existencia es esencial para el nacimiento del acto legislativo”³

En consecuencia su naturaleza jurídica comprende el acto legislativo por medio del cual los órganos internos del Congreso, en cada una de sus Cámaras llamados comisiones realizan la función de interpretar la voluntad del pueblo a través del estudio y análisis, sustentado en criterios técnicos, políticos, sociales, jurídicos y económicos, de las posibles consecuencias ocasionadas por la aprobación o rechazo un proyecto de ley o decreto cuyo contenido se la adición, derogación o reforma de preceptos jurídicos; y que concluye con la emisión de un documento, producto de un proceso democrático, para dar paso a la siguiente etapa del procedimiento legislativo.

² CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, El Dictamen Legislativo, Op. cit. p. 41.

³ CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, El Dictamen Legislativo, Op. cit. p. 43.

Ahora bien desentrañando lo mencionado en el párrafo antecedente se desprenden los siguientes puntos:

- Acto legislativo. Se puede afirmar que el dictamen constituye un acto legislativo, pues emana de manera exclusiva del Congreso, a través de las comisiones existentes. La naturaleza del acto legislativo no depende de quién realice materialmente el trabajo, ya que en ocasiones están involucrados en dicha tarea distintos factores que no necesariamente integran al poder legislativo, sin embargo, son los legisladores quienes al final responden de la emisión y elaboración del dictamen.
- Interpretación de la voluntad. Los legisladores dada su naturaleza interpretan la voluntad de los habitantes de la Ciudad, exponiendo ante el Congreso la necesidad por las cuales atraviesan y al estar las comisiones integradas por legisladores se desprende la función interpretativa del dictamen; aunque si bien es cierto el momento donde consta de manera más clara sería la votación ante el Pleno, es en el dictamen, donde se da el primer paso para determinar las necesidades de la colectividad a través de razonamientos fundados en información veraz y objetiva y de este modo determinar la procedencia o improcedencia de una proyecto de ley.

De considerar al dictamen como un instrumento donde se constata la interpretación de la voluntad general, podría erigirse como la *ratio legis*, donde se manifiesta el propósito, razón y motivos que inspiraron el establecimiento de una disposición específica; y además, acredita el ejercicio de una facultad inherente a la representación parlamentaria.

- Estudio y análisis. Constituye la esencia del trabajo legislativo. No hay mejor manera de hacer evidente si algo es o no conveniente para la colectividad que a través de su estudio y análisis, sin embargo, no existe un modelo o esquema general que dicte como debe realizarse lo cual ocasiona una verdadera incertidumbre sobre la objetividad del estudio ya que los asesores

al ser dependiente de los legisladores pudiesen crear argumentos a favor o en contra de la iniciativa; pero al momento de recibir opiniones técnicas deberán ser contempladas por la dictaminadora es necesario otorga facultades a instituciones auxiliares de la administración pública y de órganos especializados.

Es imposible que exista alguien con conocimiento en todas las materias sobre las cuales el Congreso puede legislar, y por esto se presenta el fenómeno de los asesores, quienes en principio llegan a ser peritos en algunas materias, sin embargo, no hay mejor persona con conocimientos en los temas en debate que los involucrados como es la sociedad civil, de tal manera sería conveniente abrir espacios para que dicho sector pudiese ser partícipe de en el estudio y análisis enriqueciendo aún más al procedimiento legislativo.

De tal modo que debería existir un modelo capaz de establecer quienes pudiesen ser parte de esta etapa en el entendido de considerar al dictamen como un instrumento de dialogo político y social.

Por lo tanto, el estudio debe contener las consideraciones de técnica jurídica, de carácter jurídico-político, de referencia constitucional y de homologación funcional con otros ordenamientos, y plantear la viabilidad de la iniciativa, así como la inexistencia de conflicto con otras leyes, la justificación política o su renovación y un esbozo de prospectiva de cómo se habrá de regular la materia; relaciones; derechos y obligaciones que la nueva ley impondrá a los sujetos de la misma.

Criterios de estudio y análisis. En cuanto a los criterios que se deben de tomar en cuenta para emitir un dictamen están los elementos técnicos, políticos, sociales, jurídicos y económicos, pues toda ley llega a afectar a cualquiera de estos rubros, sin incluir el primero, por lo tanto dentro del estudio no deben dejarse a un lado las repercusiones en este sentido, y no solo centrar la atención en alguno, como suele

ocurrir, de tal manera que al considerarlos se pueda entender una armonía de tan importantes elementos para el desarrollo de la ciudad.

El elemento técnico es importante, pues constituye el estudio científico de la propuesta, es decir, lo que respalda de manera eficiente al dictamen convirtiéndolo en un estudio pormenorizado, especializado y objetivo; brindando seguridad jurídica, ya que el fin primordial es obtener resultados objetivos basados en situaciones reales y no centrarse en ideologías o intereses políticos.

Por lo anterior y al considerarse estos cinco puntos dentro de un dictamen se puede tener la certeza de haber sido bien representados ya que se han puesto en la mesa de debates el interés no solo de la sociedad, sino también los de la Ciudad, es decir, con esto los legisladores comprueban su intento por conseguir leyes más completas, justas y benéficas para el desarrollo del propio Estado.

Por tal motivo la presente iniciativa pretende darle una importancia jurídica y social, por medio de una regulación más completa que involucre la participación de la sociedad en este tema.

Para finalizar es necesario realizar esfuerzos para cambiar la perspectiva que se tiene sobre el dictamen, y esto solo se logrará otorgándole una mayor presencia en los ordenamientos jurídicos, y sobre todo ante la sociedad para que esta pueda ser participe, brindando sus opiniones respecto a la posible aprobación o rechazo de una ley.

FUNDAMENTO LEGAL, EN SU CASO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL

La presente iniciativa encuentra su sustento en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que a la letra dice:

“Artículo 21.

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”

En cuanto a nuestro sistema jurídico Asimismo, en cuanto a la protección de los Derechos en nuestro sistema jurídico nacional esta se encuentra consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral primero que a la letra dice:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. (...)”

Y su artículo 133 del mismo ordenamiento que dice:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas”

Es de considerar el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos que se pone de manera íntegra al presente libelo.

“**Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”

En cuanto a la Democracia participativa es una expresión amplia, que se suele referir a formas de democracia en las que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas es por ello que la presente iniciativa tiene como sustento ampliar dichos mecanismo de participación en el momento de la toma de decisiones; esto lo contemplamos en el artículo 26 de nuestra carta magna local que a la letra dice:

“Artículo 26 Democracia participativa

- A. Gestión, evaluación y control de la función pública
- B. ...

1. Esta Constitución reconoce la participación de las personas que habitan la Ciudad de México, en sus más variadas formas, ámbitos y mecanismos que adopte la población de manera autónoma y solidaria, en los distintos planos de la democracia participativa: territorial, sectorial, temática, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. Las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deberán respetar y apoyar sus formas de organización.”

Constitución Política de la Ciudad de México.

Por lo anterior expuesto y en consideración que se debe rescatar la confianza de un poder que representa a la sociedad y que el trabajo legislativo es importante para la positivización de las normas se propone la siguiente modificación, que se ilustra a manera de cuadro comparativo:

PRIMERO.-Se reforma el párrafo segundo del artículo 80 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 80.</p> <p>Todo dictamen se elaborará con perspectiva de género y estará redactado con un lenguaje claro, preciso, incluyente y no sexista, y se compondrán de cuatro partes fundamentales: un preámbulo, los antecedentes, los considerandos y los puntos resolutivos.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 80.</p> <p>Todo dictamen se elaborará con perspectiva de género y estará redactado con un lenguaje claro, preciso, incluyente y no sexista, y se compondrán de cinco partes fundamentales: un preámbulo, los antecedentes, los considerandos, el impacto económico y los puntos resolutivos.</p> <p>....</p>

SEGUNDO. - Se adiciona la fracción “V BIS” al artículo 106 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México

REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 106. ...	Artículo 106.
I. ...	I. ...
II. ...	II. ...
III. ...	III. ...
IV. ...	IV. ...
V	V. ...
	V BIS. Impacto económico respecto a la iniciativa o punto de acuerdo.
VI. ...	VI.
VII...	VII. ...
VIII...	VIII...
IX...	IX...
	X. ...



MIGUEL ÁNGEL MACEDO ESCARTÍN

DIPUTADO LOCAL



II LEGISLATURA

X....	
XI. ...	XI. ...
XII...	XII...
XIII. ...	XIII. ...
XIV. ...	XIV. ...
XV. ...	XV. ...
XVI. ...	XVI. ...
...	...

Por lo anteriormente expuesto y fundado, el suscrito somete a consideración de esta soberanía la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 80 DE LA LEY ORGÁNICA Y 106 DEL REGLAMENTO, AMBAS, DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO** en los siguientes términos:

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Artículo 80.

Todo dictamen se elaborará con perspectiva de género y estará redactado con un lenguaje claro, preciso, incluyente y no sexista, y se compondrán de **cinco** partes fundamentales: un preámbulo, los antecedentes, los considerandos, **impacto económico** y los puntos resolutivos.

....

REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Artículo 106.

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

V BIS. Análisis y estudio de impacto social y económico respecto a la iniciativa o punto de acuerdo.

VI.

VII. ...

VIII...

IX...

X. ...

XI. ...



II LEGISLATURA

MIGUEL ÁNGEL MACEDO ESCARTÍN

DIPUTADO LOCAL



XII...

XIII. ...

XIV. ...

XV. ...

XVI. ...

...

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. - El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en la gaceta oficial de la Ciudad de México.

SEGUNDO.- Los asuntos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, se tramitarán y resolverán conforme a las leyes aplicables.

Presentado ante el Congreso de la Ciudad de México, II Legislatura, Recinto Legislativo de Donceles, Ciudad de México, noviembre de 2022.

Rubrica

Miguel Ángel Macedo Escartín