



I LEGISLATURA

Margarita Saldaña
Diputada Local



Recinto Legislativo de Donceles, febrero 11 del 2020.

DIP. ISABELA ROSALES HERRERA.
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
DEL HONORABLE CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.
I LEGISLATURA.
PRESENTE.

La que suscribe, **Diputada Margarita Saldaña Hernández**, integrante del Grupo Parlamentario del **Partido Acción Nacional** del Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 12 fracción II y 21 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 2 fracción XXXVIII, 76,77, 79 fracción IX, 82, 83, del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, me permito solicitar respetuosamente a usted.

Se inscriba y liste en el orden del día de la **sesión a celebrarse** el próximo jueves **13 de febrero del 2020**, para su debida consideración ante el Pleno del Congreso de la Ciudad de México, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS NUMERALES 1 Y 3 DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 25, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

Sin otro particular de momento, agradezco la atención que sirva dar al presente.

Cordialmente

Dip. Margarita Saldaña Hernández,
Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

I LEGISLATURA
COORDINACIÓN DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS
FOLIO: **00012321**
FECHA: **11/2/20**
HORA: **14:50**
RECIBIDO: **Daniel 1**



I LEGISLATURA

Margarita Saldaña
Diputada Local



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS NUMERALES 1 Y 3 DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 25, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

**DIP. ISABELA ROSALES HERRERA.
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.
I LEGISLATURA.
PRESENTE.**

La que suscribe, **Diputada Margarita Saldaña Hernández**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Primera Legislatura del Honorable Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en los artículos 122 apartado A fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 30, numeral 1, inciso b), y 69 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 12 fracción II de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 5 fracción I, 95 fracción II, 96, y 110 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, somete a consideración de esta soberanía, la **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los Numerales 1 y 3 del apartado B del Artículo 25, de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

Por lo anterior y a efecto de reunir los elementos exigidos por el artículo 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, la Iniciativa se presenta en los siguientes términos:

I. Planteamiento del problema que la Iniciativa pretende resolver.



I LEGISLATURA

Margarita Saldaña
Diputada Local



El 29 de enero de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”.

Un avance fundamental para los habitantes de la Ciudad de México, es que, derivado de esta reforma, poseemos con una Constitución Política local, con una Carta de Derechos y garantías definidos y salvaguardados en ella. Uno de la mayor relevancia, es el derecho de las y los ciudadanos a iniciar ante el Congreso Local leyes y decretos, así como reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México.

Una ley en sentido formal, es un precepto o un conjunto de ellos, que son dictados o emitidos por una autoridad, mediante los cuales se manda o prohíbe para gobernantes y gobernados hacer o no hacer algo. Materialmente, una norma es la forma en que el Estado fija cuáles son los límites, lo que no está permitido o es indebido, así como lo que está autorizado y es reconocido.

En el caso de la función legislativa, cuyo impulso del procedimiento legislativo formalmente corresponde a las y los legisladores, desde el punto de vista material, el ordenamiento supremo local, prevé que también las y los ciudadanos tengan el derecho de iniciar leyes, cumpliendo los supuestos previstos en la propia Constitución Local.

La relevancia de lo anterior se sustenta, en que una norma, tiene como una de sus características la imperatividad, es decir, “que ésta se sobrepone a la voluntad de los sujetos cuya conducta encauza, independientemente que la voluntad de éstos pudiera ser contraria a la ley”.¹

Es por lo anterior que durante siglos estuvo reservada la facultad de iniciar leyes y expedirlas sólo a órganos del Estado que, dependiendo de su régimen o forma de

¹ sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=145



I LEGISLATURA

Margarita Saldaña
Diputada Local



gobierno, son llamados Congresos o Parlamentos. Ahora, está reconocida también a los ciudadanos la potestad para iniciar leyes como una forma de participación ciudadana a través de la llamada iniciativa ciudadana.

La iniciativa ciudadana tuvo su origen "...en Suiza y ha sido acogida por algunas constituciones europeas y latinoamericanas, con mayores o menores restricciones en cuanto a las materias sobre las que puede versar y al número de ciudadanos que deben respaldarla".²

Los antecedentes de la participación ciudadana en la Ciudad de México, se precisan en 1928, cuando en la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (LODFTF), se crea el "Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM), así como los respectivos Consejos Consultivos Delegacionales (CCD) —previstos en la ley como órganos de participación ciudadana dirigidos a fomentar la vinculación entre ciudadanos y autoridades y a fungir como órganos de colaboración ciudadana para auxiliar en sus funciones de gobierno, tanto al jefe del DDF, como a los respectivos delegados—; en realidad sólo representaban figuras de participación simples para enmendar la desaparición del régimen municipal, transformar la participación política en participación social y disminuir los conflictos políticos de la capital."³

Las figuras institucionalizadas de participación vecinal continuaron por décadas, y fue hasta el terremoto de 1985, cuyos efectos en la Ciudad de México fueron devastadores, que se reactivó y revitalizó la movilización ciudadana de manera positiva, debido a que los habitantes de la Ciudad actuaron con mayor prontitud y eficacia que las instituciones gubernamentales, para ayudar a quienes habían sufrido pérdidas humanas o de sus hogares. Esta gran labor obligó a las autoridades a reconocer la existencia de organizaciones autónomas e independientes, con demandas legítimas para atender sus necesidades e intereses.

² <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=251>

³ http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632004000100002



I LEGISLATURA

Margarita Saldaña
Diputada Local



En esa época, también los Partidos Políticos de oposición al gobierno exigieron con mayor fuerza ante el Ejecutivo federal la creación de un Estado 32 de la federación en el territorio del DF, con plena autonomía para que sus habitantes tuvieran la oportunidad de elegir democráticamente a sus propios gobernantes. La respuesta fue la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, concebida por el gobierno federal como una instancia sin mayores capacidades de ejecución o decisión, pero que, en la realidad, demostró con las facultades reglamentarias y de gestión conferidas, que los habitantes de la Ciudad estaban listos para contar con órganos de decisión electos y propios.

Este órgano de gobierno fue evolucionando hasta llegar a contar con facultades legislativas. Ya en enero de 2016, en el Decreto que reforma y deroga disposiciones de la Constitución federal en materia de reforma política de la Ciudad de México, se determinó la expedición de una Constitución Local, elaborada y promulgada por un grupo de Diputados Constituyentes electos por las y los ciudadanos.

El 31 de enero de 2017, en sesión solemne la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, aprobó la Constitución Política de la Ciudad de México, cumpliendo con el objeto para la cual fue convocada.

De conformidad con el artículo Transitorio Primero, la Constitución Local entró en vigor el 17 de septiembre de 2018, reconociendo en ella la importancia de las y los ciudadanos como generadores de propuestas para iniciar normas de carácter general que puedan ser aplicadas a un amplio sector, o bien, a la generalidad de la población. Temas trascendentes para la vida de los capitalinos como abasto, saneamiento y distribución del agua; movilidad; medio ambiente; distribución de alimentos; cultura; educación; derechos de las personas mayores; derechos de las personas con discapacidad; derechos de los niños y de los jóvenes; derechos de las mujeres; derecho al trabajo; entre otros, son algunos de los temas de los que los ciudadanos, en forma organizada y cumpliendo los requisitos requeridos en la propia Constitución, pueden iniciar leyes ante el Congreso local.



I LEGISLATURA

Margarita Saldaña
Diputada Local



Es así que el artículo 25 de la Constitución Local, contenido en el Capítulo II, del Título Cuarto, denominado “De la Ciudadanía y el Ejercicio Democrático”; en su apartado B, numeral 1, prevé la figura jurídica de la Iniciativa Ciudadana, que a la letra determina:

“1. Se reconoce el derecho de las y los ciudadanos a iniciar leyes y decretos, así como reformas a esta Constitución ante el Congreso de la Ciudad de México, el cual establecerá una comisión para su debido procesamiento”.

Como se puede observar, en la última parte del numeral transcrito, para el “procesamiento” de una Iniciativa presentada por las y los ciudadanos ante el Congreso local, debe contar con una Comisión en la que ingresen para su estudio y análisis, con una comisión *ad-hoc* creada para tal efecto.

Si bien la Asamblea Constituyente con lo anterior quiso mostrar la importancia que para la democracia de la Ciudad tiene la participación de las y los ciudadanos organizados en el inicio de leyes como ordenamientos de carácter general, lo cierto es que en la aplicación fáctica dentro del proceso legislativo, resulta altamente inoperante y riesgoso, debido a que, como ya se mostró con anterioridad, los temas que pueden ser legislados a través de una “Iniciativa Ciudadana”, son de naturaleza y materia muy diversa.

Ello, resulta incompatible con la forma en que están conformadas las comisiones ordinarias en el Congreso Local en su normatividad orgánica, a partir de la especialidad en cada rubro temático. Y precisamente atendiendo a ello, es que la Presidencia de la Mesa Directiva, en ejercicio de su facultad de turnar Iniciativas, atiende al criterio de la normatividad orgánica, haciéndolo a la Comisión relativa al tema de que se trata, y en el caso de haber más temas involucrados, la turna a comisiones unidas.

Por ello, no es posible que una sola Comisión cuente con personal especializado en cada uno de los muy diferentes temas que pueden ser iniciados por las y los ciudadanos



I LEGISLATURA

Margarita Saldaña

Diputada Local



ya que la única limitante para iniciar leyes sobre sobre temas específicos se encuentra en el numeral 5, del mismo artículo y apartado de la Constitución Local, que refiere:

“5. La iniciativa ciudadana no procederá en materia penal, tributaria y en ninguna materia que contravenga los derechos humanos”.

De lo anterior, se desprende que todas las materias conferidas por la Constitución federal para que sean legisladas por el Congreso de la Ciudad de México, pueden ser objeto de Iniciativa Ciudadana.

La relevancia que la Asamblea Constituyente quiso dar a este tema se convierte en la realidad en un problema cuando, la Comisión específica para “procesar” las Iniciativas Ciudadanas, debe contar con personal especializado en todas las materias, lo que en los hechos resulta imposible, corriendo el gran riesgo de que, si bien un dictamen emitido por ella puede ser de una alta calidad en cuanto a la técnica legislativa, el contenido de fondo, con mucha probabilidad, puede no serlo.

Precisamente por la razón de diversidad de temas a legislar en una Ciudad tan compleja como lo es nuestra Ciudad capital, es que, el propio Congreso cuenta con una cantidad importante de Comisiones especializadas en temas específicos y variados, que permiten garantizar que el trabajo que en ellas se desarrolla, será el que mejor cumpla a los propósitos de progreso y mejora de sus habitantes.

Otro problema en la realidad legislativa del Congreso Local, es que hay legisladoras y legisladores que han presentado Iniciativas de creación de alguna Ley, que ya han sido y serán turnadas a la o las Comisiones atendiendo al criterio del rubro temático; pero al llegar Iniciativas Ciudadanas con idéntica legislación a crear, son turnadas a una Comisión ad hoc. Para el desahogo de los correspondientes dictámenes no hay un supuesto normativo que determine qué pasa ante varios dictámenes incompatibles entre sí para la misma ley que se busca crear.



I LEGISLATURA

Margarita Saldaña
Diputada Local



Es así que, el ánimo que motiva a la Diputada autora de esta Iniciativa es resolver el problema que se produce con el envío de una Iniciativa Ciudadana para su “procesamiento” a un sola Comisión, sin importar el tema que pretenda regular y que, con ello pueda generar consecuencias legales no deseadas y graves para los ciudadanos.

Igualmente, la Iniciativa pretende dar mayor certeza jurídica al reformar el numeral 3, del apartado B, del artículo 25 de la Constitución Local, especificando que el Congreso de la Ciudad de México informará a los proponentes de una Iniciativa Ciudadana sobre su procedencia, es decir, sobre el cumplimiento o no, de los requisitos que determina la propia Constitución Local para que sea considerada como tal, en un plazo que considera el tiempo en el que la autoridad electoral verifica si las y los ciudadanos proponentes están inscritos en la lista nominal de electores, y si son el porcentaje requerido.

II. Argumentos que la sustentan.

De las funciones de un Estado, la legislativa es quizá la que más adviertan los ciudadanos. Si bien el suministro y administración de servicios públicos es la más inmediata (función administrativa), la población tiene absoluta claridad de que éstos, están regulados por normas de carácter general, y que su provisión adecuada y suficiente depende en gran medida de ellas.

Es así que, por ejemplo, cuando la delincuencia aumenta, de inmediato se exige a los legisladores que creen o que reformen las leyes a fin de que el problema pueda ser atendido, ya sea estableciendo sanciones más severas, o dando mayores herramientas a las autoridades a fin de que puedan investigar -sin violar derechos humanos- con más celeridad los casos que se presentan. Lo mismo ocurre con otros temas que se dificultan en su atención como la falta de empleo, mayor calidad en el transporte público, mejor movilidad para realizar en menor tiempo los trayectos que se realizan día con día.



I LEGISLATURA

Margarita Saldaña
Diputada Local



De acuerdo con diversos autores de derecho constitucional mexicano, el proceso legislativo se divide en: presentación de la Iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación, e inicio de la vigencia.

Es importante señalar que, todos ellos coinciden en que la **etapa de la discusión** tiene un peso de la máxima relevancia en el proceso, ya que es en ella en la que se efectúa el **juicio deliberativo** por parte del legislador, realizando un análisis exhaustivo de las propuestas, contraponiendo y confrontando sus puntos de vista. A decir del constitucionalista Elisur Arteaga Nava, "...estos puntos de vista que vierten lo legisladores no pueden ni deben ser ocurrencias del momento, deben ser auténticas proposiciones con fundamento, pero sobre todo con conocimiento profundo del tema sobre el que se legisla. Los legisladores deben conocerlo y además estudiar sobre él, entendiendo que no pueden, ni deben asumirse como todólogos".⁵

Señalan también los autores que el proceso deliberativo no debe agotarse con la sola exposición y confrontación de argumentos, sino que los legisladores deben tener la capacidad de encauzarlos de manera productiva hacia una resolución final que implica un consenso o una negociación razonada, involucrando una gran cantidad de tolerancia para llegar al mejor resultado.

Cunado las y los ciudadanos proponen que se legisle un tema de la forma en la que consideran servirá mejor a su interés colectivo, lo hacen organizadamente y esperanzados en que las y los legisladores tomen lo mejor de sus propuestas, de la mejor forma posible.

Es por lo anterior que esta Iniciativa tiene como propósito que, las Iniciativas Ciudadanas, no sean enviadas a una sola Comisión que, si bien es especialista en el tema constitucional, como es el caso de la Comisión a la que se turnan por cuestión

⁵ Referido en la obra. Ziccardi, Alicia. (1993) "1928: un año difícil para el país y para su capital" en Perfil de la Jornada, suplemento de La Jornada. México, 18 de junio.



I LEGISLATURA

Margarita Saldaña
Diputada Local



normativa en el Congreso de la Ciudad de México, puede no serlo en otros temas, de los que incluso ya existen Comisiones que son las especializadas en cada uno.

III. Fundamento legal de la Iniciativa.

Esta Iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que, la suscrita, en su calidad de Diputada de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, le confieren los artículos 30, numeral 1, inciso b), y 69 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 12 fracción II de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 5 fracción I, 95 fracción II y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México.

IV. Denominación del proyecto de ley o decreto.

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los Numerales 1 y 3 del Apartado B del Artículo 25, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

V. Ordenamientos a modificar.

La Constitución Política de la Ciudad de México.

VI. Texto normativo propuesto.



I LEGISLATURA

Margarita Saldaña
Diputada Local



PROYECTO DE DECRETO

ÚNICO. Se reforman los numerales 1 y 3 del apartado B del Artículo 25, de la Constitución Política de la Ciudad de México, para quedar como sigue:

Artículo 25 **Democracia directa**

A. Disposiciones comunes

1. a 6. ...

B. Iniciativa ciudadana

1. Se reconoce el derecho de las y los ciudadanos a iniciar leyes y decretos, así como reformas a esta Constitución ante el Congreso de la Ciudad de México.
2. ...
3. El Congreso de la Ciudad de México deberá **informar** sobre la procedencia de la solicitud en un plazo no mayor de quince días hábiles, **a la persona que sea designada como representante común por las y los proponentes**, una vez que **la autoridad electoral comunique el cumplimiento del requisito señalado en el numeral 2. La legislación orgánica y reglamentaria del Congreso** establecerán los procedimientos para que, admitida la iniciativa ciudadana, las personas proponentes puedan incorporarse a la discusión de los proyectos de legislación.



I LEGISLATURA

Margarita Saldaña
Diputada Local



4. ...

5. ...

C. a H. ...

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

SEGUNDO. Una vez publicada la reforma, el Congreso de la Ciudad de México deberá adecuar el marco jurídico que se deriva de ella, en un plazo no mayor a 30 días hábiles.

Dado en el Recinto Legislativo de Donceles a los 13 días del mes de febrero del 2020.

Dip. Margarita Saldaña Hernández