



I LEGISLATURA



Diputada del Congreso de la Ciudad

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO A LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 505 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

DS
EV/P

**MARGARITA SALDAÑA HERNÁNDEZ PRESIDENTA DE
LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO
DE LA CIUDAD DE MÉXICO
I LEGISLATURA
P R E S E N T E**

La suscrita, Diputada Esperanza Villalobos Pérez, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA en esta I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México; a nombre propio; con fundamento en lo dispuesto en los artículos 122, Apartado A, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 28, 29 Apartado D y E, y 30 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 2, 12 fracción II y 13 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 2 fracción XXI, 5 fracción I, 95 fracción II y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración de este Honorable Congreso la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO A LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 505 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**, al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES

La presente iniciativa tiene por objeto adicionar un párrafo a la fracción IV del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, esto con el fin de incorporar la obligación del Instituto de Investigaciones Legislativas a que realice durante el Primer Trimestre del inicio de cualquier Legislatura del Congreso de la Ciudad de México un Curso de Técnica Legislativa y Prácticas Parlamentarias, así como de Ética Legislativa a las y los Diputados y sus equipos de trabajo.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La palabra técnica deriva del sustantivo latino *technicus* "técnico, especialista" del griego *tekhnikós* "de arte, de destreza, práctico a su vez proveniente de *tekhnê* "arte, destreza, oficio", del indoeuropeo *teks-nā* "oficio o arte (de tejer o construir)". Según la acepción primera del DAE, la técnica es un adjetivo que significa "perteneciente o relativo a las aplicaciones de las ciencias y las artes". Se aplica también a personas que poseen conocimientos especiales en una ciencia o arte.¹

¹ http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/t.pdf



I LEGISLATURA



Diputada del Congreso de la Ciudad

DS
evp

En cuanto a la palabra legislativa (*vid. supra, legislativa, función*). Al unirse ambas palabras en la expresión técnica legislativa, se alude a un conocimiento especializado referente a las aplicaciones y aspectos prácticos que son necesarios en la redacción, composición y elaboración de las leyes en general. La *técnica legislativa*, es una parte del Derecho Parlamentario que tiene como objeto de estudio el conocimiento de los pasos que se adoptan para la elaboración y adecuada redacción de las leyes en general y de las disposiciones normativas particulares, así como para sus reformas o enmiendas. Por tratarse de un saber específico sistematizado, está encuadrado en lo que algunos autores denominan Teoría de la Legislación.

En México, los estudios de técnica legislativa han sido relegados en virtud de que poco se ha investigado y escrito sobre la materia, lo que ha propiciado la improvisación en la elaboración y redacción de las leyes, así como una precaria bibliografía sobre el particular. En el mejor de los casos, las referencias sobre el tema forman parte del contenido del Derecho Constitucional, por lo que es analizado en forma muy general, sin entrar a los pormenores de las múltiples facetas que hacen del proceso legislativo un capítulo importante del Derecho Parlamentario.

Entre las actividades más importantes que realiza un congreso está la de legislar para regular la convivencia de los miembros de la sociedad y para crear y dar forma a las instituciones que velen por ella. En el Estado mexicano, esta actividad compete, básicamente, al poder Legislativo.

La redacción de leyes constituye, como ya se ha dicho, una actividad especializada que requiere de una serie de saberes que van del conocimiento de la organización estatal y del sistema jurídico en el que se insertarán los enunciados emanados de dicha actividad, al del sistema lingüístico con el que han de ser elaborados los textos normativos para dar a los ciudadanos la certeza de que las leyes aprobadas por los legisladores están debidamente redactadas, es preciso realizar esta tarea con una planificación adecuada y bajo supervisión constante por parte de los expertos en los diversos ámbitos que se han de legislar, entre los que no debe faltar el experto en lingüística.

Llevar a cabo un trabajo de redacción de normas de calidad, requiere de un equipo que tenga sólidos conocimientos de diferentes disciplinas, entre estas no debe faltar la del conocimiento lingüístico, que como ya se ha mencionado, en diversos momentos históricos ha despertado el interés de los involucrados en la creación de enunciados normativos.

El momento actual llama nuevamente la atención sobre este aspecto de la redacción legislativa, y llama la atención que ordenamientos de reciente promulgación presenten problemas de redacción que no sólo dan cuenta de la falta de rigor en cuanto a la codificación lingüística sino también de la falta de atención a otros aspectos señalados por la técnica legislativa.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En México existen pocos estudios sobre la opinión pública con respecto al Congreso de la Unión. Esta carencia se explica por la suma de varios factores: por un lado, la historia de los estudios de opinión en



I LEGISLATURA



Diputada del Congreso de la Ciudad

nuestro país es reciente; por otro, la naturaleza del sistema político mexicano restó durante muchos años importancia al análisis del Poder Legislativo.

A pesar de ello, desde hace 23 años se han publicado encuestas y estudios dedicados a explorar la confianza e imagen que la ciudadanía tiene con respecto a las instituciones gubernamentales. Como lo veremos más adelante, la mayoría de éstos muestran una disminución de la confianza ciudadana, así como una amplia desaprobación de los mexicanos con relación al trabajo realizado por las y los Diputados y Senadores. Lamentablemente, en los estudios citados no se exponen las causas o motivaciones que explican tal desconfianza.

“La percepción de las y los mexicanos en el Congreso de la Unión”², es un cuaderno de investigación elaborado por el Mtro. Felipe de la O López como resultado de una estancia en la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. El objetivo de dicha estancia consistió en sistematizar y analizar estudios e indicadores de opinión pública sobre el Congreso de la Unión en los últimos 20 años, es decir, partiendo de 1997, año en el que por primera vez ningún grupo parlamentario obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, hasta concluir en algunos indicadores publicados en 2017. De acuerdo con el estudio, la mayoría de encuestas y estudios de opinión muestran una disminución de la confianza ciudadana, así como una amplia desaprobación de los mexicanos con relación al trabajo realizado por los diputados y senadores.



Fuente: Parametría, Encuesta Nacional en Vivienda/1,200 casos/Error(+/-) 2.8%/ Del 10 al 15 de enero de 2015.

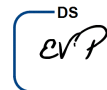
²<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3769/Cuaderno%20de%20investigaci%C3%B3n%2037.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



I LEGISLATURA



Diputada del Congreso de la Ciudad



De las instituciones democráticas en México, el Congreso de la Unión se ha vuelto poco cercano a la ciudadanía. Durante el proceso de independencia del país, las instituciones legislativas tuvieron un destacado papel, sobresaliendo el esfuerzo parlamentario del Congreso de Chilpancingo y la Constitución de Apatzingán. Aun cuando el importante rol de las instituciones legislativas continuó por décadas, con el régimen porfirista se dio paso a la consolidación presidencial y a la disminución de la influencia política del Congreso.

Durante la Revolución mexicana, el Congreso recuperó su papel protagónico en la construcción democrática de nuestro país, lo que devino en la creación de la Constitución de 1917 por el Constituyente respectivo. No obstante, el régimen postrevolucionario construyó un sistema político presidencial que perduró hasta las últimas décadas del siglo XX, lo cual disminuyó la relevancia del Congreso de la Unión, en términos políticos y académicos.

No fue sino hasta 1997 cuando ningún grupo parlamentario contaba con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (50%+1) y desde 1988 cuando ningún partido contaba con la mayoría calificada (2/3), que se dio inicio a un proceso de pluralidad política y partidista, que a la fecha continúa. Desde entonces, el análisis del Congreso de la Unión cobra un gran interés en términos políticos, periodísticos y académicos al ser un referente de la representatividad ciudadana y pluralidad de partidos.

Es importante resaltar que la opinión pública se trata de un fenómeno psicológico y social en el que el sentir y razonar de los individuos da forma a una red de interacción entre personas y grupos con la finalidad de lubricar el desarrollo de una sociedad en diferentes temáticas. En la formación de la opinión pública respecto de las instituciones intervienen una serie de situaciones y/o hechos objetivos, así como apreciaciones subjetivas de los individuos que pueden ser direccionadas o influenciadas por valores e ideologías.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana”, GEA-ISA (2017); estudio en cual se realizan cuatro encuestas nacionales cada año. En el 2017 se han realizado dos encuestas; la primera se llevó a cabo en marzo y la segunda en junio. El objetivo central de este estudio es dar atento seguimiento al estado de la opinión pública de los ciudadanos mexicanos que residen en México. Entre los objetivos principales de este estudio se encuentran:

- Obtener información acerca de las opiniones de los ciudadanos respecto a la economía, política y seguridad pública de México.
- Medir el nivel de aprobación del Poder Ejecutivo y evaluar su función en diversas áreas.
- Recabar las opiniones ciudadanas respecto a las actividades legislativas a nivel federal.
- Conocer las preferencias de la ciudadanía con respecto hacia potenciales aspirantes a la candidatura presidencial en el año 2018.

Este estudio incluye un apartado de índices de aprobación, desde el 2014, del trabajo realizado por el Congreso de la Unión. La aprobación más baja se presentó en marzo del 2017 (18%, aprobó y 66%, desaprobó), mientras que la más alta en noviembre del 2014 (38%, aprobó y 48%, desaprobó).



I LEGISLATURA



Diputada del Congreso de la Ciudad

 DS
 EV

Al tiempo que el partido es un pilar básico para la profesionalización del legislador, el cuerpo de apoyo técnico en la elaboración de iniciativas y toma de decisiones, son quienes realizan toda la actividad de investigación y sondeos para conocer las problemáticas y analizan las posibles soluciones; en ellos está la responsabilidad del apoyo y coparticipación del proceso legislativo.

La variedad y complejidad de los temas abordados por los legisladores requiere de un cuerpo de especialistas que den mayor certeza, conocimiento y profundidad y ofrezcan mejores respuestas a las problemáticas. Desde el cuerpo de asesores de cada uno de las y los Diputados hasta los propios Institutos y Centros auxiliares que el Congreso pone a disposición.

Si bien es cierto que la profesionalización no garantiza la efectividad del trabajo legislativo, sin embargo, el tener un Congreso profesional ayuda paulatinamente al desarrollo de un trabajo mucho más elaborado. El contar con legisladores que reincidan en el Congreso favorece la carrera parlamentaria y disminuye la pérdida de información y la continuidad de programas; la relación entre la comisión a la que pertenecen los legisladores y su preparación académica hace que el diputado esté más familiarizado con la temática. Los puntos fundamentales de un Congreso profesional se encuentran en los apoyos recibidos por parte de los partidos políticos y del respaldo institucional ofrecido por el propio Congreso mediante la creación de espacios de expertos en cada una de las áreas a legislar que pueden y deben orientar a los grupos parlamentarios en la elaboración de iniciativas y en su propia discusión, a fin de racionalizar la discusión y el trabajo legislativo.

En el derecho mexicano, y siguiendo al maestro Eduardo García Máynez, es frecuente distinguir seis etapas típicas de elaboración de la ley, a saber:

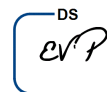
- a. Iniciativa,
- b. Discusión,
- c. Aprobación,
- d. Sanción,
- e. Publicación,
- f. Iniciación de la vigencia.

Otros autores, suelen reducirlas a cinco etapas, excluyendo del procedimiento a la sanción e iniciación de la vigencia y agregando la de promulgación.

PROBLEMÁTICA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

No se considera una problemática desde la perspectiva de género.

FUNDAMENTO LEGAL Y EN SU CASO SU CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD



PRIMERO. – La Sección II, del Capítulo II denominado del Poder Legislativo, del Título Tercero, Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

Sección II

De la Iniciativa y Formación de las Leyes

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;*
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;*
- III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y*
- IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la*
- V. lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.*

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

...

SEGUNDO. – El artículo 29, Apartado A de la Constitución Política de la Ciudad de México que señala:

Artículo 29

Del Congreso de la Ciudad

A. Integración

- 1. El Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Ciudad de México.*
- 2. El Congreso de la Ciudad de México se integrará por 66 diputaciones, 33 electas según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 33 según el principio de representación proporcional. Las diputaciones serán electas en su totalidad cada tres años, mediante el voto universal, libre y secreto. Por cada persona propietaria se elegirá una suplente del mismo género*

TERCERO. – El artículo 30 de la Constitución Local en sus numerales 1 y 2, que señalan:

Artículo 30

De la iniciativa y formación de las leyes

- 1. La facultad de iniciar leyes o decretos compete a:*
 - a) La o el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México;*
 - b) Las diputadas y diputados al Congreso de la Ciudad de México;*
 - c) Las alcaldías;*



I LEGISLATURA



Diputada del Congreso de la Ciudad

DS
evp

- d) *El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en las materias de su competencia;*
- e) *El Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, en las materias de su competencia;*
- f) *Las y los ciudadanos que reúnan al menos el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores vigente en los términos previstos por esta Constitución y las leyes. Para que la iniciativa ciudadana sea considerada preferente deberá cumplir con lo establecido en el numeral 4 del apartado B del artículo 25 de esta Constitución, y*
- g) *Los organismos autónomos, en las materias de su competencia.*
2. *Las leyes establecerán los requisitos para la presentación de estas iniciativas.*

CUARTO. – El artículo 93, fracción V de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, que señala:

TÍTULO OCTAVO
DE LA ORGANIZACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA
CAPÍTULO I

De las Unidades Administrativas y apoyo legislativo

Artículo 93. Para el mejor cumplimiento de sus atribuciones el Congreso contará con los siguientes Órganos administrativos y de apoyo legislativo de carácter permanente:

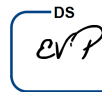
- I. Coordinación de Servicios Parlamentarios;*
- II. Oficialía Mayor;*
- III. Contraloría interna;*
- IV. Tesorería;*
- V. Instituto de Investigaciones Legislativas;*
- VI. Coordinación Comunicación Social;*
- VII. Canal de Televisión.*
- VIII. Unidad de Transparencia;*
- IX. Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas;*
- X. Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México, y*
- XI. Centro de Estudios para la Igualdad de Género.*

QUINTO. – El artículo 99 del Capítulo VI, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México que señala:



CAPÍTULO VI

Del Instituto de Investigaciones Legislativas



Artículo 99. El Instituto de Investigaciones Legislativas, es un órgano administrativo del Congreso, cuyo objetivo es la investigación y difusión de temas relacionados con el estudio, historia, funciones, actividad y prácticas legislativas.

Al Instituto de Investigaciones Legislativas le corresponderá realizar las facultades señaladas en la presente ley y los artículos 505, 506, 507, 508 y 509 del Reglamento, así como los requisitos para ser la o el titular de la misma.

ORDENAMIENTO A MODIFICAR

La presente Iniciativa propone **adicionar un párrafo a la fracción IV del artículo 505 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México**, para mayor claridad, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO	
Texto Vigente	Texto Propuesto
<p align="center">Sección Quinta Del Instituto de Investigaciones Legislativas</p> <p>Artículo 505. El Instituto de Investigaciones Legislativas, es un órgano administrativo del Congreso, cuyo objetivo es la investigación y difusión de temas relacionados con el estudio, historia, funciones, actividad y prácticas legislativas. El instituto estará a cargo de una o un director y contará con el personal administrativo que requiera para el desempeño de sus funciones de acuerdo al presupuesto que el Congreso le asigne, teniendo las siguientes funciones:</p> <p>I. Compilar leyes expedidas por el Congreso y ponerlas a disposición de las y los interesados para su consulta. Asimismo, deberá determinar cuáles son las disposiciones legales vigentes en la Ciudad de México y resolver cuáles son las que quedan reformadas, derogadas o abrogadas;</p>	<p align="center">Sección Quinta Del Instituto de Investigaciones Legislativas</p> <p>Artículo 505. El Instituto de Investigaciones Legislativas, es un órgano administrativo del Congreso, cuyo objetivo es la investigación y difusión de temas relacionados con el estudio, historia, funciones, actividad y prácticas legislativas. El instituto estará a cargo de una o un director y contará con el personal administrativo que requiera para el desempeño de sus funciones de acuerdo al presupuesto que el Congreso le asigne, teniendo las siguientes funciones:</p> <p>I. Compilar leyes expedidas por el Congreso y ponerlas a disposición de las y los interesados para su consulta. Asimismo, deberá determinar cuáles son las disposiciones legales vigentes en la Ciudad de México y resolver cuáles son las que quedan reformadas, derogadas o abrogadas;</p>



I LEGISLATURA



Diputada del Congreso de la Ciudad

<p>II. Elaborar un programa de actividades e investigaciones que establezca los criterios y acciones de investigación;</p> <p>III. Establecer los mecanismos de colaboración y coordinación con Instituciones afines para el cumplimiento de sus objetivos;</p> <p>IV. Impartir cursos de capacitación en materias de técnica legislativa y prácticas parlamentarias;</p> <p>V. a IX ...</p> <p>...</p>	<p>II. Elaborar un programa de actividades e investigaciones que establezca los criterios y acciones de investigación;</p> <p>III. Establecer los mecanismos de colaboración y coordinación con Instituciones afines para el cumplimiento de sus objetivos;</p> <p>IV. Impartir cursos de capacitación en materias de técnica legislativa y prácticas parlamentarias;</p> <p>El Instituto de Investigaciones Legislativas tendrá la obligación de impartir durante el Primer Trimestre de cada nueva Legislatura, cursos de capacitación en materia de Técnica Legislativa y Prácticas Parlamentarias, así como de Ética Legislativa a las y los Diputados y sus grupos de asesores.</p> <p>V. a IX ...</p> <p>...</p>
---	---

DS
evp

Por lo antes expuesto, se propone ante el Pleno de este H. Congreso de la Ciudad de México el siguiente Decreto:

EL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO I LEGISLATURA DECRETA:

ÚNICO: Se adiciona un párrafo a la fracción IV al artículo 505 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, para quedar como sigue:

Sección Quinta

Del Instituto de Investigaciones Legislativas

Artículo 505. El Instituto de Investigaciones Legislativas, es un órgano administrativo del Congreso, cuyo objetivo es la investigación y difusión de temas relacionados con el estudio, historia, funciones, actividad y prácticas legislativas. El instituto estará a cargo de una o un director y contará con el personal administrativo que requiera para el desempeño de sus funciones de acuerdo al presupuesto que el Congreso le asigne, teniendo las siguientes funciones:

