

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXV Legislatura

PROMOVENTE: CC. DIP. MARIELA SALDÍVAR VILLALOBOS Y DIP. HORACIO JONATÁN TIJERINA HERNÁNDEZ, INTEGRANTES DEL GRUPO LEGISLATIVO MOVIMIENTO CIUDADANO DE LA LXXV LEGISLATURA.

ASUNTO RELACIONADO: MEDIANTE EL CUAL PRESENTAN INICIATIVA DE REFORMA POR MODIFICACIÓN Y ADICIÓN DE DIVERSOS ARTÍCULOS AL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y A LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA APERTURA PARLAMENTARIA.

INICIADO EN SESIÓN: 07 de agosto del 2019

SE TURNÓ A LA (S) COMISIÓN (ES): LEGISLACIÓN

C.P. Pablo Rodríguez Chavarría

Oficial Mayor

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXV Legislatura

PROMOVENTE: CC. DIP. MARIELA SALDÍVAR VILLALOBOS Y DIP. HORACIO JONATÁN TIJERINA HERNÁNDEZ, INTEGRANTES DEL GRUPO LEGISLATIVO MOVIMIENTO CIUDADANO DE LA LXXV LEGISLATURA.

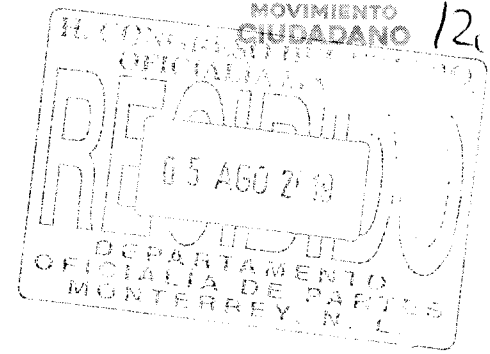
ASUNTO RELACIONADO: MEDIANTE EL CUAL PRESENTAN INICIATIVA DE REFORMA POR MODIFICACIÓN Y ADICIÓN DE DIVERSOS ARTÍCULOS AL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y A LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA APERTURA PARLAMENTARIA.

INICIADO EN SESIÓN: 07 de agosto del 2019

SE TURNÓ A LA (S) COMISIÓN (ES): LEGISLACIÓN

C.P. Pablo Rodríguez Chavarría

Oficial Mayor



C. DIP. MARCO ANTONIO GONZÁLEZ VALDEZ
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA LXXV
LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN.
PRESENTE.-

Los suscritos **DIPUTADOS MARIELA SALDÍVAR VILLALOBOS, LUIS DONALDO COLOSIO RIOJAS, HORACIO JONATÁN TIJERINA HERNÁNDEZ y KARINA MARLEN BARRON PERALES**, integrantes del Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano de la LXXV Legislatura del H. Congreso del Estado de Nuevo León, con fundamento en los artículos 68 y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, nos permitimos proponer la siguiente **Iniciativa de reforma por adición y modificación de diversos artículos al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León en materia de participación ciudadana para la apertura parlamentaria**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Un concepto típico en los últimos años es el de Gobierno Abierto. Este implica, “una relación entre ciudadanos y gobernantes: mediante la construcción colaborativa y horizontal de políticas públicas, a través de **la participación ciudadana** y la transparencia activa de los funcionarios de gobierno sobre su gestión, actividades, presupuestos e implementación de programas a cargo”¹. Sin embargo, esta definición quedó vinculada al Poder Ejecutivo, por lo que, a fin de construir un concepto más ligado al Poder Legislativo, en el cual recae una representación de toda la sociedad, comenzó a hablarse de “Parlamento Abierto”.

Khemvirg Puente de la Organización Fundar (2018) establece que por medio de un parlamento abierto se espera que el Poder Legislativo abra de par en par las puertas de sus procedimientos internos **a la participación de la sociedad**; que sus decisiones sean transparentes y estén plenamente justificadas; que exista disposición y colaboración para que su desempeño sea sometido al escrutinio y la fiscalización; que empleen plataformas digitales para facilitar la interacción ciudadana en cada una de sus funciones; y que adopten altos estándares de responsabilidad, ética e integridad en la actividad parlamentaria².

¹ De Luca, Agustín. Una aproximación al concepto de Parlamento Abierto.
https://congresojudio.org/uploads/coloquio/254/coloquio_version_descarga.pdf

² Puente, Khemvirg (23 Octubre, 2018). ¿Para qué un Parlamento Abierto?. Animal Político.
<https://www.animalpolitico.com/res-publica/para-que-un-parlamento-abierto/>

La Alianza para el Parlamento Abierto en México, distingue como principios del Parlamento Abierto los siguientes³:

1. *Derecho a la Información. Garantizan el derecho de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales.*
2. **Participación Ciudadana** y Rendición de Cuentas. *Promueven la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizan mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.*
3. *Información parlamentaria. Publican y difunden de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica.*
4. *Información presupuestal y administrativa. Publican y divulgan información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.*
5. *Información sobre legisladores y servidores públicos. Requieren, resguardan y publican información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes.*
6. *Información histórica. Presentan la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se mantenga constante en el tiempo con una URL permanente y con hiperenlaces de referencia de los procesos legislativos.*

³IMCO. Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México (2014).
https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/hoy-es-el-lanzamiento-de-la-alianza-para-el-parlamento-abierto-en-mexico/

7. *Datos abiertos y no propietario*. Presenta la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizan software libre y código abierto y facilitan la descarga masiva (bulk) de información en formatos de datos abiertos.*
8. *Accesibilidad y difusión. Aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promueven la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.*
9. *Conflictos de interés. Regular, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes.*
10. *Legislan a favor del gobierno abierto. Aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios.*

De lo anterior, se advierte que la Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas como principio de Parlamento Abierto implica la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones, además de que brinda herramientas que permitan la supervisión de tareas legislativas.

A nivel internacional, *The Declaration on Parliamentary Openness* (la Declaración de Apertura parlamentaria) fue una llamada por parte de la sociedad civil respecto de los órganos legislativos, a fin de promover la cultura de la apertura de la información; promover un parlamento transparente; facilitar el acceso a la información parlamentaria y **lograr un vínculo entre el Legislativo y los ciudadanos**. Entre las prácticas que se proponen se encuentra avanzar en esta cultura a través de la legislación; **crear, coadyuvar y vigilar mecanismos de participación ciudadana** para darle esa certeza jurídica al ciudadano de que realmente forma parte activa de las decisiones gubernamentales.

En ese sentido, diversos indicadores han evaluado el desempeño del Congreso del Estado de Nuevo León en materia de participación ciudadana, como lo son el Diagnóstico de Parlamento Abierto y la Métrica de Gobierno Abierto.

El Diagnóstico de Parlamento Abierto da cuenta de faltantes importantes en aquellos indicadores que se refieren principalmente a buenas prácticas internacionales que pueden o no ser obligaciones en el marco normativo en materia

de transparencia⁴. Es decir, más que evaluar el cumplimiento de la norma, verifica qué tanto se ajusta la actividad de los Congresos Locales con los principios internacionales de Parlamento Abierto.

Partiendo de esta tesitura, uno de los elementos esenciales que conforman el concepto de transparencia y Parlamento Abierto es precisamente el de la **Participación Ciudadana** que el gobierno pone a disposición de la comunidad. Estos esquemas contribuyen al proceso por medio del cual los ciudadanos vigilan, participan y evalúan el actuar responsable de los servidores públicos en el manejo de los temas principales de los servidores públicos.

La **Participación Ciudadana** es un conjunto de formas para que la población acceda a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político. Sin embargo, se debe de tomar en cuenta que la participación ciudadana no solo se refleja a través del voto, sino que existen múltiples maneras de tomar parte en asuntos públicos.

En ese sentido, nuestro Congreso obtuvo un porcentaje de cumplimiento de 92/100 en el rubro de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas según lo que dispone el Diagnóstico de Parlamento Abierto 2017. Esto significa que el Congreso cumple con los requisitos presentados por el diagnóstico en comento, los cuales versan principalmente en dos vertientes. Por un lado, ubican espacios de participación de la ciudadanía en el proceso legislativo, la cual es una condición relativamente reciente en el país. Por otro lado, las variables buscan herramientas para que los ciudadanos identifiquen a sus representantes y tenga elementos para evaluar sus gestiones. No sólo en términos de la forma en que se desenvuelven en los órganos legislativos, sino en el desempeño de sus obligaciones.

La Métrica de Gobierno Abierto 2019⁵ por el contrario, nos evalúa con un 33/100. Es aquí donde se encuentra el punto toral de la presente iniciativa, toda vez que busca mejorar los resultados de dicha evaluación, para poder brindarle la certeza al ciudadano de que realmente puede tener un peso y una participación en las decisiones emanadas de este poder legislativo.

La participación ciudadana medida a través de la Métrica de Gobierno Abierto busca conocer los mecanismos formales mediante los cuales la ciudadanía puede incidir en la toma de decisiones públicas, así como la posibilidad que tiene para hacerlo a través de métodos de contacto tradicionales. El **índice de participación ciudadana** de dicha métrica, evalúa tanto la existencia y funcionamiento de

⁴ Alianza para el Parlamento Abierto (2018) Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017. https://www.congresogto.gob.mx/ckeditor_assets/attachments/1077/Diagnostico_PARLAMENTO_ABIERTO_2.pdf

⁵ Métrica de Gobierno Abierto, Transparencia Mexicana 2019.

mecanismos de participación en cada sujeto obligado, así como el nivel en el que las personas pueden comunicarse con los sujetos obligados para hacer propuestas sobre su quehacer.

Derivado del **índice de participación ciudadana emanan dos variables**. Por un lado, **Subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental** y por otro lado, **Subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana**, los cuales explicaremos en seguida (se indica calificación obtenida para el Congreso del estado de Nuevo León en cada variable):

Subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental (0/100):

Este subíndice evalúa la existencia y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana, de acuerdo con la información reportada por los sujetos obligados en el SIPOT. El subíndice consta de cinco variables que se explican a continuación:

- En primer lugar, la variable mecanismos se refiere a si el sujeto obligado reporta en el SIPOT al menos un mecanismo de participación vigente (0/100).
- En segundo lugar, la variable actores mide si el mecanismo considerado permite una participación no dirigida (es decir, una participación que no está centrada en un individuo en específico y en donde los participantes no sean preseleccionados) (0/100).
- En tercer lugar, el formato se refiere al grado en el que el mecanismo involucra a la ciudadanía, es decir, si es un mecanismo para consultar, involucrar, o colaborar/cocrear con la ciudadanía. (0/100).
- En cuarto lugar, el funcionamiento evalúa si hay evidencia de que el mecanismo considerado esté siendo utilizado. (0/100).
- Finalmente, el seguimiento analiza si existe evidencia de que al menos una de las decisiones, opiniones, propuestas u observaciones vertidas en el marco del mecanismo de participación ciudadana, haya sido considerada en el proceso de toma de decisiones o haya detonado una acción por parte del sujeto obligado. (0/100).

Subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana (66/100)

Este subíndice evalúa la posibilidad que la ciudadanía tiene de incidir en los procesos de decisión de los sujetos obligados.

- La primera, métodos de contacto, evalúa la existencia de canales de comunicación entre la ciudadanía y los sujetos obligados. Esta variable verifica que un(a) ciudadano/a pueda contactar al sujeto obligado mediante un buzón virtual, correo electrónico o chat en línea; dirección postal; teléfono red social, o de forma presencial. (80/100).
- La segunda variable, recepción, evalúa si hay evidencia de que la propuesta fue recibida formalmente por el sujeto obligado. Si la propuesta fue realizada mediante algún método electrónico, se espera una respuesta de recibido y si se realizó por teléfono, se espera que éste sea contestado en uno de los tres intentos realizados. (100/100).
- La tercera variable, activación de un mecanismo, evalúa si se activa algún proceso para considerar la propuesta presentada. Si el sujeto obligado pide agendar una cita para conocer más acerca de la propuesta; si se declara incompetente, pero redirige o canaliza la propuesta a la instancia correspondiente. (0/100).
- Finalmente, la celeridad mide la velocidad con la que el sujeto obligado confirma de recibida la propuesta. (100/100).

Con base en la Métrica de Gobierno Abierto detectamos que entre las fallas con las que cuenta este Poder Legislativo, no se reporta en el SIPOT los mecanismos de participación ciudadana implementados al interior del Congreso y, por ende, tampoco se publica si se activó algún mecanismo de participación derivado de una propuesta ciudadana, o bien, si se le dio algún tipo de respuesta a una petición ciudadana en ese sentido.

Entre las recomendaciones para mejorar el desempeño de los Congresos en materia de participación ciudadana, el Diagnóstico de Parlamento Abierto en México recomienda a las instituciones legislativas, que los reglamentos internos y las leyes orgánicas incluyan disposiciones que permitan la intervención ciudadana en los procesos legislativos.

Considerando nuestro desempeño en ese rubro, y siguiendo la recomendación de realizar adecuaciones legislativas que nos permitan la intervención ciudadana, la presente iniciativa denominada "Participación Ciudadana" tiene por objeto presentar una propuesta que nos permita mejorar la comunicación y la toma de decisiones,

mediante la implementación de mecanismos y prácticas que le permitan al ciudadano de manera sencilla, poder formar parte de los planes y temas prioritarios del Congreso a fin de fortalecer su vínculo. Dichas modificaciones legislativas pretenden 1. Brindar certeza jurídica a la ciudadanía en materia de participación ciudadana y 2. Impactar directamente en los resultados de las evaluaciones descritas anteriormente, a fin de mejorarlas y hacer del Congreso del Estado de Nuevo León un ejemplo a seguir a nivel nacional en materia de parlamento abierto.

Por lo tanto, consideramos necesario implementar una serie de reformas en materia de Participación ciudadana que resumen a continuación:

- 1. Contar con un área de soporte técnico del Congreso expresamente facultada para monitorear y proponer recomendaciones en materia de parlamento abierto, en la realización de las operaciones de este Poder.** Se propone reformar el artículo 67 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León a fin de que el Centro de Estudios Legislativos se encuentre facultado para promover, coordinar, publicar y vigilar la implementación de programas institucionales, organización de foros y generación de estrategias que fomenten la apertura parlamentaria. De igual forma, se le determina como el encargado de generar reportes analíticos, estadísticos y de recomendaciones técnicas derivados de la implementación de mecanismos de participación ciudadana, a fin de incentivar al Poder Legislativo a abrir las puertas del Congreso e involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, además de llevar un registro del avance en ese aspecto.
- 2. Dotar a los presidentes de las Comisiones de facultades en materia de participación ciudadana.** Para ello, se propone reformar el artículo 50 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, para que cuenten con facultades de solicitar el apoyo a los órganos de soporte técnico para implementar mecanismos de participación ciudadana, así podremos aplicar dicho principio desde el trabajo en Comisión.
- 3. Participación ciudadana como elemento de los dictámenes.** Pretendemos reformar el artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, con la finalidad de agregar dentro de los CONSIDERANDOS de los dictámenes legislativos, un elemento de participación ciudadana, mismo que busca esencialmente describir todos los mecanismos de participación ciudadana que se hayan llevado a cabo para llegar al correcto estudio y dictaminación del expediente en cuestión. De dicho rubro, podrían generarse los reportes que permitieran dar cuenta de nuestras actividades en la materia, así mismo se fomentaría

que las Comisiones lleven a cabo el trabajo de estudio de asuntos bajo la óptica de la participación ciudadana.

4. **Orientación al ciudadano.** Adicionar el artículo 39 bis al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, a fin de que si a la comisión legislativa le llegare un asunto que no fuese de su competencia, le pueda ser remitido a la autoridad competente según lo que dispone el artículo 8 de nuestra Constitución Local y Federal. Esto, como una manera de incentivar la Participación Ciudadana de manera proactiva, toda vez que un buen número de ciudadanos quedan sin el auxilio necesario al no presentar sus inconformidades ante la autoridad competente.
5. **Difusión de acciones en materia de participación Ciudadana por Dirección de Comunicación Social.** Se propone reformar el artículo 68 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León con el objetivo de darle facultad a la Dirección de Comunicación Social para que las acciones realizadas por este Poder Legislativo en materia de apertura parlamentaria sean debidamente publicadas y puestas a disposición de la ciudadanía.
6. **Consejo ciudadano de parlamento abierto.** Por último, se propone adicionar un nuevo Título Séptimo al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, por el que se crea y regula un Consejo Ciudadano de Parlamento Abierto de la Comisión de Coordinación y Régimen Interno. Dicho Consejo funcionará como un organismo de participación ciudadana de la Comisión de Coordinación y Régimen Interno para la asesoría, opinión, proposición, seguimiento y evaluación del desempeño legislativo en materia de eficiencia y transparencia legislativa; eficiencia presupuestal y fiscalización; impacto social y agenda legislativa. De esta forma, la ciudadana participará al interior del Poder Legislativo evaluando nuestro desempeño y dando propuestas de mejora.

De tal suerte, que esta Bancada Ciudadana advierte la necesidad de legislar y realizar acciones contundentes que nos permitan mejorar nuestro rendimiento en materia de Parlamento Abierto, realizando acciones a las áreas de soporte técnico del Congreso, a las funciones de los Presidentes de las Comisiones, a la óptica que se debe tomar al momento de dictaminar y al estar abiertos a una evaluación objetiva de nuestro desempeño por parte de instituciones académicas, empresariales y organizaciones de la sociedad civil. De esta manera, incluiremos de manera completa en nuestro actuar legislativo una perspectiva de inclusión de la opinión y voz de la ciudadanía.