

17 DIC 2024

42

Tómese a la comisión de estudios Legislativos y reglamentos.

NÚMERO \_\_\_\_\_  
DEPENDENCIA \_\_\_\_\_



GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

CIUDADANOS DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO PRESENTES

ISAÍAS CORTÉS BERUMEN, diputado integrante de la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 28 fracción I de la Constitución Política; así como 27 primer párrafo fracción I, 138 primer párrafo fracción I, 139, 141, 142 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, presento a la consideración del Pleno, la siguiente **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 181, 184 Y 185 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE JALISCO**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

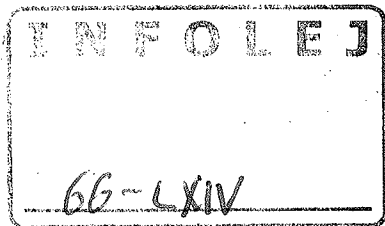
I. Con base en los artículos 28 fracción I de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como 27 párrafo 1 fracción I y 135 párrafo 1 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, es facultad de los diputados presentar iniciativas de leyes y decretos.

II. La función más importante y a la vez una de las que implican la mayor dificultad técnica es la de crear la Ley. Esto es así, pues con la creación de la ley lo que se pretende es regular situaciones futuras que tienen implícitos derechos y obligaciones, solucionando y evitando futuros conflictos, situaciones y procesos que necesariamente habrán de presentarse o, en algunos casos, ya se presentaron y generaron un problema de magnitud tal, que necesariamente deben evitarse.

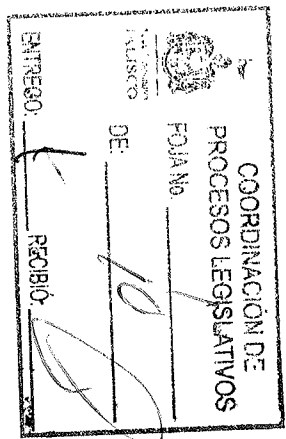
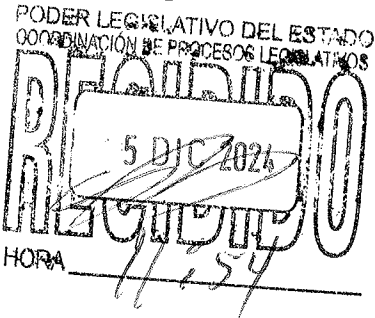
El problema se genera cuando el legislador no acompaña su trabajo de la técnica legislativa, proponiendo e incluso creando ordenamientos destinados a convertirse en una disonancia dentro del sistema normativo, es decir, que al integrarse y generar efectos reales, lo hacen de manera tal que se convierten en un problema. Este problema solo se evita con la Técnica Legislativa.

Para estar en la misma línea de ideas, es necesario profundizar en el concepto técnica legislativa, siguiendo a Alberto Castells<sup>1</sup>, *podríamos definir la Técnica Legislativa como el arte y la destreza necesarias para llegar a una correcta y eficaz elaboración de la ley. Por lo tanto, la Técnica Legislativa se conforma por los*

<sup>1</sup> Castells, Alberto "Estudios de técnica legislativa: Panorama", conferencia dictada en el marco del Seminario Nacional de Técnica Legislativa organizado por el Instituto de Capacitación Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y la Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil de la Universidad de Buenos Aires.



378





GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO \_\_\_\_\_

DEPENDENCIA \_\_\_\_\_

*procedimientos, formulaciones, reglas, estilos ordenados y sistematizados, que tratan a la ley durante su proceso.*

En este proceso el legislador debe ser un técnico legislativo o acompañarse de estos, a efecto de garantizar la corrección en sus propuestas, con la idea de que las normas que propongan vengan a dar una solución a los problemas que le son planteados, a otorgar seguridad jurídica y a construir un sistema normativo que resista el embate del tiempo y las pruebas propias a la que es sometida la Ley, por la sociedad y por la realidad.

En este sentido, como lo sostienen Grosso y Svetaz<sup>2</sup> *“el técnico legislativo, redactor o proyectista de una ley debe crear un texto normativo que refleje con precisión, claridad y simplicidad la voluntad política que se le transmite. Debe atender las cuestiones técnicas que hacen a la redacción, estructura y la lógica interna de sus normas pero, además, debe analizar la constitucionalidad de la propuesta y su correspondencia con el ordenamiento jurídico vigente.”*

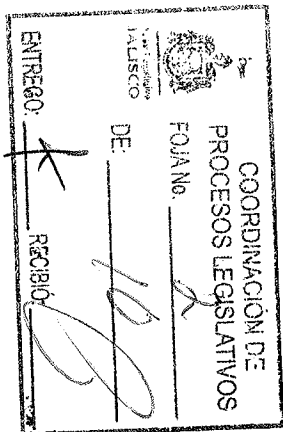
Si lo descrito anteriormente nos hace comprender la importancia de una correcta técnica legislativa, el mismo problema se magnifica cuando la ley a crear, o a reformar es la Ley Orgánica del propio Poder Legislativo, pues este ordenamiento tiene por objeto regular el proceso al que ha de sujetarse la creación normativa, pues si no existen reglas claras que regulen los procesos legislativos, con cada uno de sus elementos como la regulación de votaciones, criterios para la conformación de mayorías y solución de conflictos en el proceso, se propicia una inseguridad jurídica, la creación de mayorías ficticias y se anula el debido consenso democrático en la toma de las decisiones legislativas.

Y es precisamente en este punto donde encontramos el problema que da origen a la presente Iniciativa.

III. En algunas sesiones del Poder Legislativo se desarrollaron discusiones y votaciones que dieron lugar a identificar problemas concretos en la regulación de estas etapas del proceso legislativo.

Se hizo evidente la existencia de regulaciones dentro de la Ley Orgánica del Poder Legislativo que no permiten una interpretación literal y que en la interpretación funcional, nos llevan a diferentes soluciones para un problema, lo que es inadmisibles; de igual forma, encontramos disposiciones que pueden confrontarse a pesar de resolver el mismo proceso, así como disposiciones que permiten, en medio de un proceso de discusión y toma de decisiones, conformar la voluntad del Poder Legislativo de espaldas a la sociedad, es decir, mediante el voto secreto a pesar de

<sup>2</sup> Beatriz Marina Grosso\* María Alejandra Svetaz\*\* TECNICA LEGISLATIVA. MARCO TEÓRICO. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a13086.pdf>





GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO \_\_\_\_\_

DEPENDENCIA \_\_\_\_\_

que la votación sea relativa a asuntos de gran trascendencia para toda la sociedad. Todo esto se opone a un sistema de discusión democrática y a los principios que hemos adoptado en la búsqueda de una mayor participación ciudadana y en camino a la adopción de un verdadero Parlamento Abierto.

A continuación, señalo en concreto los ordenamientos identificados que deben someterse a estudio para su reforma.

1. El artículo 181 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco señala el caso de empate de cualquier tipo de votación, el cual a la letra dice:

**Artículo 181.**

1. *En caso de empate en cualquier tipo de votación, se realiza una segunda votación, y si persiste el empate se suspende la votación durante el plazo que estime razonable el Presidente. Transcurrido el plazo, el Presidente pone a consideración de la Asamblea si el dictamen regresa a comisiones o si se repite la votación. Si se somete de nuevo a votación y persiste el empate, se entiende desechado el dictamen o proposición de que se trate.*

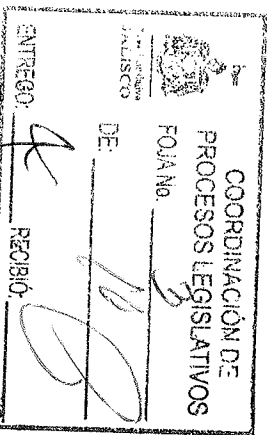
Debe inferirse de la lectura del artículo anterior que se trata del caso de empate de votaciones en el pleno, toda vez que el empate en votaciones de comisión, se encuentra debidamente regulado en un apartado especial de la Ley.

El problema de este artículo es que entra en colisión directa con el diverso artículo 185, que señala que, las decisiones del congreso se toman, por mayoría simple, que es más de la mitad de los diputados presentes, o por mayoría absoluta que es más de la mitad de los integrantes del pleno, de lo que se sigue que en caso de empate en una votación es lógico que no se obtuvo la mayoría mínima para aprobar una propuesta y debe rechazarse, por ende, en la lógica del mismo artículo 185.

Por lo anterior, la redacción del artículo 181 genera una antinomia o una oposición de dos normas del mismo rango generando precisamente inseguridad jurídica al existir dos disposiciones para un mismo supuesto.

2. Por su parte el artículo 184 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, establece la regulación de la votación por cédula, es decir, en la que se utiliza una papeleta para expresar la voluntad del legislador, lo que implica, por lo general, que no pueda relacionarse el voto con el diputado que lo emitió, buscando con ello secrecía en el voto. Dicho numeral señala lo siguiente:

**Artículo 184.**





GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO \_\_\_\_\_  
DEPENDENCIA \_\_\_\_\_

1. La votación es por cédula cuando se trate de la designación de la Mesa Directiva, designación de funcionarios o cuando así lo determine esta ley o lo acuerde la Asamblea.

2. [...]

1. a la V. [...]

3. [...]

1. a la V. [...]

La redacción del artículo anterior, si bien es cierto puede evitar beneficios indebidos o incluso represalias futuras por la elección de funcionarios de alto nivel, también permite que se haga uso de esta herramienta para la aprobación de reformas legislativas ocultando indebidamente que cada diputado asuma, frente a sus representados, la responsabilidad de su voto. Esto se considera que atenta en contra del derecho de los ciudadanos a participar activamente en la toma de decisiones públicas, haciendo nugatorio su derecho a la información pública.

3. Como ya se comentó, el artículo 185 del ordenamiento ya citado, regula la votación necesaria para conformar la mayoría necesaria para la aprobación de los acuerdos, decretos o decisiones del Poder Legislativo. Este artículo para los efectos de esta propuesta señala:

**Artículo 185.**

1. Las resoluciones del Congreso del Estado se toman por mayoría simple; absoluta o calificada, de acuerdo a lo que establece esta ley.

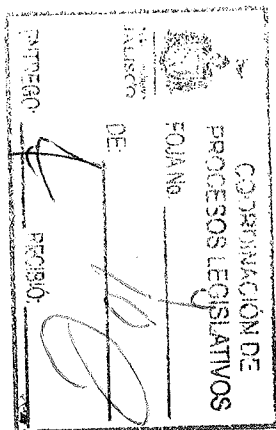
2. Se entiende por mayoría simple de votos la correspondiente a más de la mitad de los diputados y las diputadas presentes.

3. Se entiende por mayoría absoluta de votos la correspondiente a más de la mitad del total de los diputados y las diputadas que integran el Congreso del Estado.

4. Se entiende por mayoría calificada de votos la correspondiente a las dos terceras partes del total de los diputados y las diputadas que integran el Congreso del Estado.

5. Cuando la ley no señale específicamente qué tipo de mayoría se requiere para aprobar una resolución, se entiende que la decisión se toma por mayoría simple.

Se observa que la redacción no es unívoca, es decir, que la lectura puede darnos diferentes interpretaciones, o más aún que debemos interpretar la misma, pues su





GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

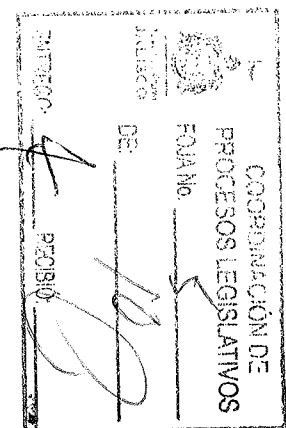
NÚMERO \_\_\_\_\_  
DEPENDENCIA \_\_\_\_\_

simple lectura no nos da solo una respuesta a posibles interpretaciones. Consideramos que la redacción puede cambiarse buscando que no tenga posibilidad de interpretación, pues se ha dado el caso donde existe duda, si es posible considerar una fracción, es decir, donde existiendo un número impar de diputados, debe eliminarse o exigirse un voto completo o una fracción para conformar una mayoría.

Es posible que al momento de hacer esta propuesta se considere que se trata de una discusión sin respuesta o para otras personas una discusión innecesaria, eso demuestra que la redacción debe precisarse e incluso regresar a una redacción previa de este mismo ordenamiento, donde con claridad se establecía que la mayoría era la mitad más uno de los diputados presentes o del número total de los diputados integrantes de la legislatura, para obtener una mayoría simple o absoluta según el caso.

IV. Por ello, con el afán de claridad, a continuación, se presenta la redacción propuesta para efectos ilustrativos:

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco	Propuesta
<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO OCTAVO PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo VII Votaciones</b></p> <p><b>Artículo 181.</b> 1. En caso de empate en cualquier tipo de votación, se realiza una segunda votación, y si persiste el empate se suspende la votación durante el plazo que estime razonable el Presidente. Transcurrido el plazo, el Presidente pone a consideración de la Asamblea si el dictamen regresa a comisiones o si se repite la votación. Si se somete de nuevo a votación y persiste el empate, se entiende desechado el dictamen o proposición de que se trate.</p> <p><b>Artículo 184.</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO OCTAVO PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo VII Votaciones</b></p> <p><b>Artículo 181.</b> 1. En caso de empate en cualquier tipo de votación <b>en el Pleno, se entiende desechado el dictamen o proposición de que se trate.</b></p>





GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO \_\_\_\_\_

DEPENDENCIA \_\_\_\_\_

1. La votación es por cédula cuando se trate de la designación de la Mesa Directiva, designación de funcionarios o cuando así lo determine esta ley o lo acuerde la Asamblea.

2. La votación por cédula se realiza de la siguiente forma:

I. El Presidente ordena al Secretario General del Congreso del Estado que reparta las cédulas a los diputados y las diputadas en el orden señalado para las votaciones nominales en el artículo anterior tercer párrafo;

II. Los diputados y las diputadas depositan su cédula en la urna que presente para ese efecto el Secretario General, en el mismo orden antes señalado;

III. Obtenida la votación, el Presidente cuenta las cédulas y los Secretarios certifican que el número de las cédulas depositado en la urna corresponda al de los asistentes;

IV. Si no hay coincidencia, se repite la votación hasta obtener ese resultado; y

V. Los Secretarios leen el contenido de las cédulas en voz alta, una por una, anotan el resultado de la votación y dan cuenta al Presidente, para que éste haga la declaratoria que corresponda.

3. En las votaciones por cédula, se consideran votos nulos:

I. El voto en abstención;

II. La cédula en blanco;

**Artículo 184.**

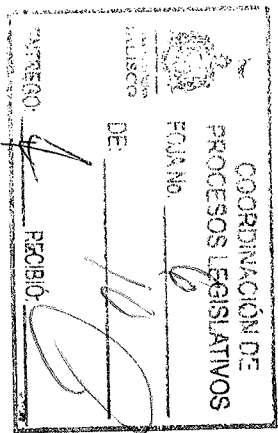
1. La votación es por cédula cuando se trate de la designación de la Mesa Directiva, designación de funcionarios o cuando así lo determine esta ley.

2. [...]

I. a la V. [...]

3. [...]

I. a la V. [...]





GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO \_\_\_\_\_

DEPENDENCIA \_\_\_\_\_

III. La cédula expresamente anulada por el votante;

IV. El voto a favor de alguna persona que esté legalmente inhabilitada para ocupar el cargo para el que se hizo la votación; o

V. Cuando se emitan más votos en la misma cédula que los correspondientes a la elección de que trate.

**Artículo 185.**

1. Las resoluciones del Congreso del Estado se toman por mayoría simple; absoluta o calificada, de acuerdo a lo que establece esta ley.

2. Se entiende por mayoría simple de votos la correspondiente a más de la mitad de los diputados y las diputadas presentes.

3. Se entiende por mayoría absoluta de votos la correspondiente a más de la mitad del total de los diputados y las diputadas que integran el Congreso del Estado.

4. Se entiende por mayoría calificada de votos la correspondiente a las dos terceras partes del total de los diputados y las diputadas que integran el Congreso del Estado.

5. Cuando la ley no señale específicamente qué tipo de mayoría se requiere para aprobar una resolución, se entiende que la decisión se toma por mayoría simple.

**Artículo 185.**

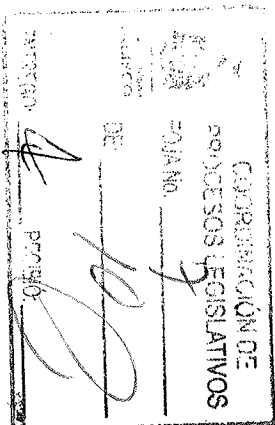
1. [...]

2. Se entiende por mayoría simple de votos la correspondiente a **por lo menos** la mitad **más uno** de los diputados y las diputadas presentes.

3. Se entiende por mayoría absoluta de votos la correspondiente a **por lo menos** la mitad **más uno** del total de los diputados y las diputadas que integran el Congreso del Estado.

4. [...]

5. [...]





GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO \_\_\_\_\_

DEPENDENCIA \_\_\_\_\_

V. En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 142 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, se considera que la presente iniciativa cumple a cabalidad con las formalidades y requisitos de procedencia, al ser presentada por escrito, por integrantes de esta Legislatura en ejercicio de la facultad establecida en la fracción I del artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, y conteniendo la exposición de motivos con la explicación de la necesidad y fines perseguidos por la iniciativa y su motivación; por señalar con precisión los artículos a reformar, así como por contener la previsión de las disposiciones transitorias que permitan su adecuada inserción en el sistema jurídico de nuestro Estado.

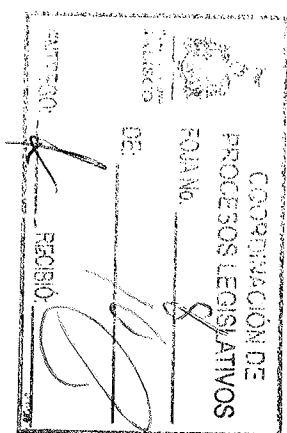
Además de lo anterior y reconociendo que la presentación de una iniciativa implica una gran responsabilidad para su autor y una obligación del mismo respecto de los ciudadanos que tienen el derecho a conocer, entender y evaluar el porqué de las reformas legales propuestas por sus representantes, me permito ampliar las siguientes consideraciones:

a) **INTEGRACIÓN AL MARCO NORMATIVO Y ANÁLISIS DEL IMPACTO REGULATORIO:** la presente iniciativa puede integrarse correctamente al marco normativo estatal, al proponer una adecuación normativa necesaria y que viene a solucionar un problema real al que se ha enfrentado este Poder Legislativo generando la sensación de que las cosas no se hicieron todo lo bien que pudo hacerse, incluso dejando entrever la posibilidad de un error en los procesos legislativos tomados en ocasiones anteriores.

b) **MECANISMOS DE GARANTÍA Y/O PREVISIONES DE EVALUACIÓN:** los mecanismos de evaluación en la aplicación de la reforma son los ya establecidos en la legislación vigente, por tratarse de un ordenamiento interno del Poder Legislativo, los medios de control y evaluación normativo estarán a cargo del mismo Poder Legislativo.

c) **RELEVANCIA PÚBLICA:** la presente iniciativa se considera de relevancia pública pues su finalidad es generar un marco legal que garantice la seguridad jurídica en los procesos internos y la difusión pública de la actividad más importante de los diputados, es decir, la emisión de los votos y la conformación democrática de la voluntad del legislador como un cuerpo colegiado con representación plural, con participación ciudadana y con responsabilidad de las decisiones tomadas frente a la sociedad.

d) **IDENTIFICACIÓN DE GRUPOS OBJETO DE LA REFORMA:** En este caso en particular, el grupo objeto de la reforma son de manera directa los integrantes de esta Legislatura, del Congreso en general al tratarse del máximo ordenamiento interno del Poder Legislativo, y de manera indirecta la sociedad en general como







GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO \_\_\_\_\_

DEPENDENCIA \_\_\_\_\_

destinataria de las normas y acuerdos aprobados por el Congreso del Estado de Jalisco.

**e) ANÁLISIS DE COSTO EFECTIVIDAD Y VIABILIDAD PRESUPUESTARIA:** Se considera que la propuesta que se presenta no implica un cargo presupuestal adicional, por lo que es viable su aprobación en este aspecto.

En virtud de lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración del Pleno la siguiente:

**INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 181, 184 Y 185 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO JALISCO**

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se reforman los artículos 181, 184 y 185 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Jalisco, para quedar como sigue:

**Artículo 181.**

1. En caso de empate en cualquier tipo de votación **en el Pleno, se entiende desechado el dictamen o proposición de que se trate.**

**Artículo 184.**

1. La votación es por cédula cuando se trate de la designación de la Mesa Directiva, designación de funcionarios o cuando así lo determine esta ley.

2. [...]

I. a la V. [...]

3. [...]

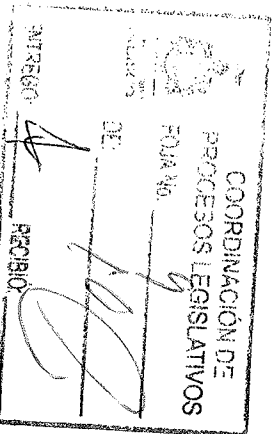
I. a la V. [...]

**Artículo 185.**

1. [...]

2. Se entiende por mayoría simple de votos la correspondiente a **por lo menos** la mitad **más uno** de los diputados y las diputadas presentes.

3. Se entiende por mayoría absoluta de votos la correspondiente a **por lo menos** la mitad **más uno** del total de los diputados y las diputadas que integran el Congreso del Estado.





GOBIERNO DE JALISCO

PODER LEGISLATIVO

SECRETARÍA DEL CONGRESO

NÚMERO \_\_\_\_\_

DEPENDENCIA \_\_\_\_\_

4. [...]

5. [...]

**TRANSITORIO**

**ÚNICO.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

**Atentamente**

**"2024, Año del Bicentenario del Nacimiento del Federalismo Mexicano, así como de la Libertad y Soberanía de los Estados"**

**Salón de Sesiones del Palacio Legislativo  
Guadalajara, Jalisco. Diciembre de 2024.**

**Dip. Isaías Cortés Berumen**

La presente hoja de firmas corresponde a la Iniciativa de decreto por la que se reforman los artículos 181, 184 y 185 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

