

LA FACULTAD DE INICIATIVA LEGISLATIVA

Lic. Marineyla Cabada Huerta*

* Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Contenido

I. INTRODUCCIÓN Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	15
II. ¿DERECHO O FACULTAD?	19
III. CLASES DE FACULTAD DE INICIATIVA	26
IV. INICIATIVA POPULAR	36
V. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO LLAMADO INICIATIVA	39
VI. CONSECUENCIAS DEL PROCEDIMIENTO QUE SE ACTIVA	45
VII. CONCLUSIONES	51
Bibliografía y fuentes diversas	53

LA FACULTAD DE INICIATIVA LEGISLATIVA

I. INTRODUCCIÓN Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Es preciso destacar que el presente trabajo, además de incorporar elementos teóricos generales sobre el derecho o facultad de iniciativa pretende exponer problemas muy particulares entre los que destacan: la propia naturaleza jurídica de la iniciativa de leyes o decretos, la clasificación que de ella han realizado algunos autores, las limitantes que ciertos sujetos tienen para ejercerla, el trámite de las mismas y el fenómeno denominado “rezago legislativo”.

El tema de la iniciativa legislativa, desde un punto de vista muy personal, debe abordarse a partir del origen constitucional de la facultad o derecho para activar el actuar del Poder Legislativo Federal, comúnmente conocido como procedimiento legislativo, a pesar de que los resultados derivados del mismo pueden ser materialmente no legislativos. En este entendido se considera conveniente definir lo que gramatical y jurídicamente entendemos en el derecho mexicano como “iniciativa”, para más adelante desentrañar las implicaciones de la facultad o el derecho de iniciar leyes o decretos.

El diccionario de la Lengua española, al proporcionar la concepción del término “iniciativa”, comienza afirmando que se trata de: “el derecho de hacer una propuesta”¹

Así, de acuerdo con el diccionario Jurídico Espasa la iniciativa es la “potestad de formular un proyecto o proposición de ley, cuya presentación ante las Cámaras constituye el primer trámite del procedimiento legislativo, que pone en marcha el mismo.”²

En un manual parlamentario editado por la LIV Legislatura (1988-1991) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el Licenciado Miguel Ángel Camposeco Cadena afirma que: “La Iniciativa, como su propia etimología y nombre lo indican (*initium*), consiste en la facultad que tienen ciertos funcionarios de representación popular, investidos de potestad jurídica pública y determinados órganos del Estado, para formular un texto que puede presentarse ante una Cámara con el propósito de que, mediante el cumplimiento de un procedimiento

¹ Diccionario de la Lengua Española. Voz: “iniciativa”. Espasa Calpe, S.A. Vigésima Primera Edición. Madrid, España, 1992. Pág.1168

² Diccionario Jurídico Espasa Lex. Voz: “iniciativa legislativa” Espasa Calpe, S.A. Madrid, España, 2004. Pág. 830.

reglamentario y constitucional, al aprobarse, se constituya en una Ley.”³

Para Elisur Arteaga “una iniciativa, en su sentido jurídico amplio, es la facultad o derecho que la constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto; éstos pueden ser decretos propiamente dichos o decretos declaración, decretos resolución o decretos acuerdo.”⁴

Ahora bien, la facultad de iniciar leyes o decretos se encuentra dispuesta por el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece:

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; y

III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

El precepto es uno de los treinta y cinco artículos constitucionales que conservan el texto original con que fueron aprobados por el Congreso Constituyente de 1916-1917, además de que, en su momento, se aprobó sin mediar debate alguno al respecto. La razón de la aprobación “sin más trámites” de una disposición tan relevante para el ejercicio del poder del Estado, fue que el contenido del precepto no era original, sino que su texto solamente dio nueva forma a las disposiciones de los artículos 65 y 66 de la Constitución de 1857⁵:

³Camposeco Cadena, Miguel Ángel. De las iniciativas. Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos. LIV. H. Cámara de Diputados. México, 1990.

⁴Arteaga Nava, Elisur. Tratado de Derecho Constitucional. Volumen 1. Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V. México, 1999. Pág. 275.

⁵No hay que olvidar que este artículo fue reformado el 13 de noviembre de 1874, con motivo del restablecimiento del Senado de la República, a fin de otorgar la facultad legislativa a los Senadores.

Art. 65. El derecho de iniciar leyes competente:

I. Al presidente de la Unión.

II. A los diputados al congreso federal.

III. A las legislaturas de los Estados.

Art. 66. Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, las legislaturas de los Estados ó las diputaciones de los mismos, pasarán, desde luego á comisión. Las que presentaren los diputados, se sujetarán á los trámites que designe el reglamento de debates.

La obra “Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones”, señala como el más remoto antecedente histórico-constitucional del precepto, en el México independiente, los artículos 41 y 52 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824:

41. Cualquier diputado o senador podrá hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva Cámara.

52. Se tendrán como iniciativas de ley o decreto:

1º Las proposiciones que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tuviere por convenientes al bien de la sociedad, y como tales las recomendare precisamente a la Cámara de diputados.

2º Las proposiciones o proyectos de ley o decreto que las legislaturas de los Estados dirijan a cualquiera de las Cámaras.

II. ¿DERECHO O FACULTAD?

Es común que, al referirse a la iniciativa, se usen en el ámbito jurídico, de forma indistinta, los términos “derecho” y “facultad”, incluso las definiciones anotadas anteriormente muestran lo dicho. La explicación de que se considere igual un derecho o una facultad a la potestad de iniciar leyes ante las Cámaras del Congreso, podría obedecer a la automática asociación realizada entre el derecho de una persona establecido en la norma jurídica y la implícita facultad que se tiene mediante este derecho para realizar o no una acción.

Una reciente revisión de algunas teorías y conceptos jurídicos fundamentales estudiados en los textos de Introducción al Estudio del Derecho, hace recordar ciertas premisas y definiciones que posteriormente pueden ayudar a presumir la necesidad de hacer una diferencia entre un derecho y una facultad, en lo que se refiere a la activación del proceso legislativo.

En primer lugar considero que no podemos hablar de “derecho” lisa y llanamente, la mayor parte de los autores que abordan el tema del “derecho” generalmente lo hacen desde el concepto y explicación de la norma jurídica. Cuando finalmente se aísla el vocablo “derecho”, por lo general los textos jurídicos no se detienen en la definición etimológica y gramatical que, en el caso de este estudio se aporta como simple ejercicio para entrar al tema desde un mayor número de aristas.

Es así que el Diccionario Jurídico Espasa determina que: “Etimológicamente, la palabra “derecho” deriva de la voz latina “*directus*”, que significa lo derecho, lo recto, lo rígido. Sin embargo, para mencionar la realidad que nosotros llamamos derecho, los romanos empleaban la voz “*ius*”.

“La palabra derecho puede tomarse en tres acepciones distintas. En primer lugar, designa el conjunto de normas o reglas que rigen la actividad humana en la sociedad, cuya inobservancia está sancionada: Derecho objetivo. En segundo lugar, designa esta palabra las facultades pertenecientes al individuo, un poder del individuo: Derecho subjetivo. En tercer lugar, el derecho como equivalente a justicia, como portador del valor justicia.”⁶

En este orden de ideas, se puede hablar de derecho como orden jurídico, como facultad de alguien para hacer o no hacer algo; y, como sinónimo de impartición de justicia o aplicación de las normas jurídicas para dar solución a una controversia. Todas las facetas del derecho podrían estar mejor catalogadas en el rubro de “lo jurídico”, por aquello del *ius* romano. Sin embargo, todo mundo entiende perfectamente que el conjunto de reglas o normas que rigen a un país es el Derecho del mismo y que cuando una persona vende su casa, es porque tiene un derecho de propiedad sobre la misma.

Así, según García Máynez, las principales acepciones del vocablo “derecho” son las siguientes:

- Derecho en sentido objetivo: Orden jurídico o conjunto de normas impero-atributivas, es decir, que además de imponerse deberes, conceden facultades.
- Derecho en sentido subjetivo: El que poseen las personas y que pretenden hacer efectivo, de conformidad con lo establecido en las normas jurídicas.

“Entre las dos acepciones fundamentales del sustantivo derecho existe una correlación perfecta. El derecho subjetivo es una función del objetivo. Éste es la norma que permite o prohíbe; aquél, el permiso derivado de la norma. El derecho subjetivo no se concibe fuera del objetivo, pues siendo

⁶Diccionario Jurídico Espasa *Lex Op. Cit.* Voz: “derecho”

la posibilidad de hacer (o de omitir) lícitamente algo, supone lógicamente la existencia de la norma que imprime a la conducta facultada el sello positivo de licitud.”⁷

El maestro García Máynez⁸ abunda sobre los derechos subjetivos, distinguiéndolos entre derechos a la propia conducta (de hacer algo: *facultas agendi*; y, de no hacer algo: *facultas omittendi*) y derechos a la conducta ajena (*facultas exigendi*). De igual forma, existe la posibilidad de derechos subjetivos públicos y derechos subjetivos privados; éstos son los que ejerce cada individuo en sus relaciones jurídicas de igualdad, mientras que las posibilidades de acción que tienen las personas respecto del Estado, en una relación de supra a subordinación, constituyen los derechos subjetivos públicos, mismos que para Jellinek son una serie de limitaciones que el Estado se impone a sí mismo, otorgando con ello determinado status al sujeto frente al poder público.

Si analizamos todos los tipos y elementos característicos de los derechos subjetivos, ya sean públicos o privados, prevalece el elemento siguiente: siempre se habla de derechos de particulares, ya sea entre particulares o de éstos frente al Estado, porque un derecho subjetivo, pertenece a la persona en su calidad de nacional, ciudadano o ser humano.

Situación distinta es cuando nos referimos a las normas jurídicas que atribuyen a los órganos del Estado alguna facultad para llevar a cabo determinados actos de *imperium*, en este caso no se puede hablar de derechos subjetivos de la autoridad porque las autoridades están actuando como entes investidos de poder, potestad o aptitud legal para tomar decisiones que afecten a la totalidad de los particulares e incluso al Estado mismo.

Así, en el ámbito de la autoridad, se entiende la facultad como atribución o competencia. “La competencia se halla atribuida a los Poderes públicos, en razón de los intereses también públicos que están llamados a satisfacer,... ella (la competencia) es constitutiva del órgano que la ejerce y no un derecho del titular del propio órgano.”⁹

Por lo tanto, al situarse en el campo del derecho público, la facultad jurídica adquiere las singularidades de éste, tornándose en una potestad excepcional con que la Constitución inviste a los órganos del Estado. Siguiendo esta afirmación, así como las reflexiones de García Máynez y de Tamayo

⁷García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial, Porrúa, S.A. México, 1986. Pág. 36

⁸CFR. *Idem*. Pp. 198 y sig.

⁹Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 31ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.

Salmorán, podría concluirse que en tanto la facultad jurídica se refiera a los individuos, es un atributo intrínseco del derecho subjetivo, pero mientras se conciba como potestad de los órganos del Estado, se entenderá como competencia material de actuación.

“En el derecho público la noción de facultad se encuentra asociada a la noción de competencia, competencia material, que se identifica con las facultades del órgano... El derecho subjetivo se agota en su ejercicio; la facultad, por el contrario, no se agota en el acto facultado. La facultad tiene como objetivo la producción de ciertos actos jurídicos válidos; su propósito es que los actos, que en virtud de la facultad se realizan, tengan los efectos que pretenden tener (que algo sea un contrato válido, que algo sea un testamento válido)... El concepto de facultad jurídica presupone la investidura o facultamiento.”¹⁰

“Es indudable que, en los casos de los actos políticos individuales, realizados por regla general por órganos investidos de la calidad de funcionarios, el carácter funcionarista desplaza la orientación subjetiva que late en el concepto de facultad jurídica. En general no se habla del ‘derecho’ del órgano, sino de sus ‘facultades’, de su ‘competencia’, entendiéndose por competencia no sólo el límite de su poder jurídico, sino ese mismo poder.”¹¹

De conformidad con lo expuesto, **en nuestro sistema jurídico, el llamado “derecho de iniciativa” no es tal, sino que se trata de una “facultad de iniciativa”**, ya que la Constitución otorga solamente la potestad de activar el proceso de formar leyes a órganos o a individuos que integran órganos del Estado. En el caso del Presidente de la República su persona constituye el Poder Ejecutivo Federal.

Ahora bien, si la Ley Fundamental mexicana contemplara el mecanismo de democracia semidirecta denominado “Iniciativa Popular” (a que se hará referencia con posterioridad en este estudio), las cosas cambiarían, porque al constituirse en un atributo de los ciudadanos frente al Estado, iniciar leyes sería a la vez, una facultad y un derecho subjetivo público en los términos de Jellinek referidos anteriormente.

Por lo anterior, **es posible referirse a la Iniciativa como una facultad, pero también como un derecho**, siempre y cuando se considere si es detentador de una es la autoridad, o bien, poseedor del otro es uno o varios particulares. **El sujeto detentador o poseedor es un elemento esencial** para determinar los

¹⁰Tamayo y Salmorán, Rolando. El Derecho y la Ciencia del Derecho. Introducción a la ciencia jurídica. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 86. México, 1986. Pp. 61 y 63.

¹¹García Máynez, Eduardo. *Op. Cit.* Pág. 202.

alcances y características propias de la facultad o del derecho de iniciativa.

Antes de continuar y desde un punto de vista muy particular, reviste primordial importancia el hecho de delimitar claramente el objeto de estudio, ya que de conformidad con lo expresado respecto de la facultad o el derecho de iniciativa, considero que **existe diferencia entre la “facultad de iniciativa legislativa”** (que tiene por objeto producir una o más disposiciones generales, abstractas y obligatorias conocidas en nuestro sistema como “leyes”), **y el “derecho de petición” que se ejerce ante el Congreso** (cuya respuesta se realiza en forma de decreto por constituir una resolución del Congreso de carácter específico como aquéllas que conceden el permiso al Presidente de la República para ausentarse del país o, las que admiten nuevos Estados a la Unión Federal o forman nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes, así como los permisos que los ciudadanos mexicanos deben solicitar al Congreso para aceptar y usar condecoraciones extranjeras o trabajar en el gobierno de otro país).

Todas las resoluciones respecto de las situaciones mencionadas se pueden clasificar dentro de los actos formalmente legislativos (en razón de que emanan del órgano legislativo), y materialmente administrativos (que no son normas generales y abstractas, sino determinaciones que conceden permisos, licencias o autorizaciones).

Ahora bien no todo decreto es producto de una petición, existe un tipo de decretos que son formal y materialmente legislativos y, por lo tanto, existen iniciativas de leyes e iniciativas de decretos, que las primeras tienen por objeto la activación del aparato legislativo para producir un ordenamiento jurídico completo que contenga normas de carácter general y abstracto, en tanto que las segundas, pretenden la expedición de una resolución del Congreso que contenga disposiciones cuyos efectos se dirijan a la modificación o supresión de determinada o determinadas normas de carácter general y abstracto contenidas en una ley, la particularidad de esos decreto consiste en la determinación específica de las disposiciones a modificar y la forma en que se realizarán los cambios.

Si bien es cierto que el artículo 70 de la Constitución General de la República establece que **cualquier manifestación de la voluntad del Congreso de la Unión adquiere formalmente el carácter de ley o decreto** y que los mismos se promulgarán mediante la forma siguiente: **“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”**; habrá también que tener en cuenta la sutil pero significativa diferencia entre el verbo **“decretar”** que significa resolver o decidir, y el sustantivo **“decreto”**, que es “una decisión proveniente de autoridad gubernativa facultada”, según el Diccionario de la Lengua Española.¹²

¹² Diccionario de la Lengua Española. *Op. Cit* Voz: “decretar” y Voz: “decreto”. Pág. 669.

La redacción del artículo 70 constitucional ha llevado a una confusión que trasciende a la práctica de hoy en día, porque deja en entredicho que exista una diferencia entre ley y decreto, ya que finalmente hasta las leyes son decretadas. La confusión en mi opinión tiene dos causas elementales, la primera el uso poco oportuno del verbo “decretar” en la parte final del precepto, pudiendo haber sido más afortunado usar el de “expedir”; y, la segunda, obviar la determinación legal de lo que habría que entender por leyes y por decretos.

Al respecto, Felipe Tena Ramírez señala “La expresión transcrita –refiriéndose al contenido del artículo 70 constitucional- está tomada del art. 43, Ley Tercera de la Constitución de 36; pero la constitución actual, al igual que la de 57, omitió la definición de ley y decreto, que se haya en el precepto de la Constitución centralista y que, en sentir de Rabasa, es la mejor definición que al respecto pueda encontrarse en nuestras leyes positivas.”¹³

Art. 43. Toda resolución del congreso General tendrá carácter de ley o decreto.

El primer nombre corresponde a las que versen sobre materia de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo.

El segundo corresponde a las que, dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

Curiosamente, el Constituyente de 1856-57 decidió que las resoluciones del Congreso no tendrían otro carácter que el de ley o de acuerdos internos del mismo, ignorando la existencia de los decretos, así lo demuestra el artículo 64 que determinó:

Artículo 64. Toda resolución del congreso no tendrá otro carácter que el de la ley ó acuerdo económico. Las leyes se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el presidente y dos secretarios, y los acuerdos económicos por sólo dos secretarios.

Al hablar sobre la razón de esta disposición, Gabino Fraga asegura que: “En la discusión habida en el Constituyente -refiriéndose al de 1956-1957- con motivo de este precepto, el diputado Moreno expresó la conveniencia de que las resoluciones del Congreso tengan el carácter de ley o decreto, estableciendo la distinción de que mientras la ley se refiere a un objeto general, el decreto sólo comprende un objeto particular. Sin embargo, en esta ocasión se adoptó el criterio de la Comisión, según el cual toda resolución legislativa del Congreso no puede tener más carácter que el de ley. (Zarco,

¹³Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Vigésima Tercera Edición. México, 1989. Pág. 284.

Historia del Congreso Constituyente 1856-57. Sesión del 15 de octubre de 1856, t. II, p.449)¹⁴ Posteriormente, la reforma constitucional por la que se reestableció el Senado de la República llevada a cabo en 1874, retoma al “decreto” como uno de los tipos de resoluciones que emite el Congreso, admitiendo en consecuencia que existe una diferencia entre éstos y las leyes, sin que ésta fuera establecida en la Constitución.

Además, es conveniente señalar que, en la revisión realizada de las facultades constitucionales del Congreso y sus Cámaras, así como de los decretos mediante los cuales se ejercen, puede afirmarse que hay dos formas jurídicas distintas de comenzar la acción legislativa para emitir decretos; una de ellas, mediante la facultad de iniciativa atribuida por la Constitución, que resultan en decretos de reforma legal; y la otra, a través del ejercicio del derecho de petición consagrado en los artículos 8 y 35, fracción V constitucionales (derecho subjetivo público). Siguiendo esta afirmación, los decretos del Congreso de la Unión que contienen permisos a ciudadanos mexicanos para realizar determinada acción (Apartado c), fracciones II, III y IV del artículo 37 constitucional), son el resultado del ejercicio de un derecho de petición de los particulares, el cual, considero, no es propiamente una facultad de iniciativa, como en su momento lo aseguró Elisur Arteaga.¹⁵

Miguel Ángel Camposeco se refiere a esta situación, afirmando que los decretos formalmente legislativos y materialmente administrativos no tienen origen en una Iniciativa, además de que la confusión entre esta clase de decretos y los que son formal y materialmente legislativos deriva, en gran medida, del trámite idéntico que de hecho se otorga a las peticiones y a las iniciativas, siendo que las primeras debieran “seguir un procedimiento simplificado de discusión y aprobación, porque su parte material no contiene norma que afecte derechos de tercero, sino que exclusivamente, concede autorización a un ciudadano para que realice ciertos hechos, sin perder su condición de ciudadano, en consecuencia, la materia no tiene la importancia que tiene el proceso legislativo de emitir una Ley”.¹⁶

La diferencia entre decretos también encuentra apoyo en la prescripción contenida en el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que de manera específica establece el tratamiento de quienes piden al Congreso que actúe, pero que

¹⁴Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. 31ª Edicióm. México, 1992. Pp. 37 y 38.

¹⁵ CFR. Arteaga Nava, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional*. Volumen I. Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V. México, 1999. Pp.291 a 294.

¹⁶CFR. Camposeco Cadena, Miguel Ángel. *De las Iniciativas*. *Op. Cit.* Pp. 39 a 43.

no se les ha atribuido una facultad o derecho de iniciativa.

Artículo 61.- Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el C. Presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.

Es cierto que puede haber particulares cuya solicitud, tenga inmersa la intención de que un proyecto de ley o decreto de su autoría sea considerado por el Congreso, en este caso, de todas formas lo que existe, jurídica y constitucionalmente, es un derecho subjetivo público de petición, que tendrá por respuesta la decisión de tomar o no en consideración las propuestas presentadas; sin embargo, considerar no significa dotar de una formalidad a la propuesta, porque para que ésta se pueda llamar iniciativa tendrá que hacerla suya algún legislador o algunos de los sujetos facultados para activar el proceso legislativo.

Pero ¿qué pasa con los decretos que conceden el permiso constitucional requerido para que el Presidente de la República se ausente del territorio nacional, así como con aquellos mediante los cuales el Congreso debería resolver los límites de estados y la creación de otros nuevos? Al respecto, baste observar que el artículo mencionado incorpora como peticionarias a las autoridades que no posean derecho (facultad) de iniciativa, por lo que habrá que suponer entonces que esas resoluciones del Congreso encuadran en las que son materialmente administrativas y responden al ejercicio de una petición de las autoridades competentes virtud del mandato de la Constitución, pero finalmente peticiones, pero no como resultado de la facultad de iniciativa.

III. CLASES DE FACULTAD DE INICIATIVA.

Hecha esta aclaración y de acuerdo con las disposiciones constitucionales que otorgan la **facultad de iniciativa**, para los efectos de este estudio se ha considerado pertinente clasificar a la misma en: **amplia, limitada o exclusiva**, atendiendo a la materia en que se confiere.

A) FACULTAD AMPLIA. En primer lugar y a fin de dar claridad a lo señalado respecto de las clases de facultad de iniciativa, habrá que tener en cuenta que el único artículo constitucional que confiere dicha facultad en su **sentido amplio**, es el **71 constitucional**. Este precepto otorga ilimitadamente la potestad referida al Presidente de la República, a los diputados y a los senadores federales, a los congresos de los estados federados, así como a las diputaciones de las entidades federativas (grupos de diputados federales organizados de conformidad al estado

de la República al que pertenecen), ya que en ningún momento determina materias o circunstancias específicas para su ejercicio.

Respecto de esta facultad ilimitada de iniciativa, cabe atender un aspecto muy relevante de **“discriminación procesal”**. Aunque en la práctica se otorga un trato igualitario dentro de las Cámaras a las propuestas de los sujetos a los que se confiere la facultad de iniciativa en el artículo 71 constitucional, lo cierto es que al observar detenidamente el texto del último párrafo del artículo, es fácil percatarse de que existe una **notable diferencia que constitucionalmente se establece respecto del trámite, que debe recaer a las iniciativas presidenciales, de las legislaturas de los estados y de las diputaciones de los mismos, y del correspondiente a las que son de la autoría de los legisladores al Congreso de la Unión.**

Así, mientras para las primeras (Presidente, órganos legislativos estatales y sus diputaciones) procede el envío inmediato a la o las comisiones legislativas que se consideren “competentes” en cada una de las Cámaras, este turno no debería ser automático en el caso de aquellas iniciativas suscritas por los diputados federales o los senadores de la República, ya que las mismas merecieron, en el ánimo del Constituyente de 1917, un trámite diverso cuya regulación se otorgó al propio Congreso, mediante la expedición del reglamento de debates respectivo.

A la fecha dos son los reglamentos que desde 1917 han regulado el funcionamiento del Congreso y de sus Cámaras, el de 1898 y el expedido en 1934 (parcialmente vigente en la actualidad); en ninguno de ellos se desarrollaron disposiciones respecto del tratamiento especial que correspondería a las iniciativas presentadas por los legisladores federales, lejos de ello, el artículo 56 del vigente Reglamento Interior del Congreso determina:

Artículo 56.- Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión.

Se puede presumir que el pretendido trámite específico plasmado constitucionalmente e ignorado por el reglamento del Congreso, se refiere a la práctica de la valoración previa y estudios de impacto regulatorio de las propuestas de carácter legislativo provenientes de los miembros de los congresos y parlamentos, la cual se lleva a cabo en diversos órganos de representación en el mundo. Es el caso de las **Cortes Generales en España**, cuyo procedimiento legislativo contiene una etapa que se sitúa entre la presentación de esta clase de iniciativas y el trabajo en las comisiones,

denominado **“toma en consideración”**, en el que interviene el Gobierno y sólo aplica para iniciativas presentadas por los diputados y aquellas de carácter autonómico o popular, resultando un filtro importante para atenuar la natural sobrepoblación de proyectos que en determinado momento podrían obstruir el óptimo desempeño de los órganos legislativos.

Respecto de la etapa de la “toma en consideración” que realiza el Congreso de los Diputados de la Cortes españolas, los autores Alonso de Antonio explican: “No están sujetos a este trámite ni los proyectos de ley remitidos por el Gobierno ni las proposiciones de ley debidas a la iniciativa del Senado (art. 125 RC¹⁷). Cuando se trate del resto de las proposiciones de ley, la Mesa del Congreso ordenará su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto de la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 126.2 RC)... A continuación la cámara tomará o no en consideración la proposición de ley. En caso afirmativo, la Mesa acordará su envío a la comisión competente y la apertura del plazo de presentación de enmiendas...”¹⁸

Las características del sistema de gobierno español (parlamentarismo racional) se imprimen en la etapa de la toma en consideración, ya que la misma se encamina a evitar el estancamiento de la actividad parlamentaria mediante el apoyo a la formación de mayorías, es un hecho que la etapa otorga bondades económicas dentro del quehacer legislativo que evitan el estancamiento en las comisiones de propuestas que suelen no tener viabilidad ya sea política o jurídica y que provocarían el conocido “rezago”. Ahora bien, la “toma en consideración” es fundamentalmente un debate entre legisladores sobre la oportunidad o conveniencia política de aceptar a trámite tal o cual propuesta, a pesar de ello, en el debate pueden argumentarse razones técnicas en materia jurídica a favor o en contra de la viabilidad de la propuesta.

Fernando Santaolalla, por su parte, señala lo siguiente: “La toma en consideración constituye un juicio sobre la totalidad que, en caso de resultar positivo, supone la admisión a trámite de la proposición de ley, la cual sigue entonces el mismo cauce de los proyectos de ley del Gobierno... Semejante incidente sirve de filtro para eliminar aquellas proposiciones de ley que no son consideradas oportunas o que contienen principios contrarios a

¹⁷Las siglas RC se refieren al reglamento del Congreso de los Diputados de las Cortes Generales Españolas.

¹⁸Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis. Derecho Parlamentario. J.M. Bosch Editor. Primera Edición. España, 2000. Pág. 179.

los sustentados por la mayoría. Cumple una función tanto para los grupos minoritarios, de oposición, como para los que apoyan al Gobierno: para los primeros, porque les permite dejar constancia de sus posturas y aspiraciones, y para los segundos, porque les deja eliminar del trabajo legislativo todo lo que no concuerda con el programa político o, simplemente, con sus intereses de mayoría, solución lógica, pues sería absurdo obligar a tramitar un texto que es rechazado a limine por quien tiene que aprobarlo... La toma en consideración en el Congreso supone una discusión y una aprobación sobre cada proposición de ley (art. 126.5 R.C.).”¹⁹

Otro ejemplo de evaluación o estudio prelegislativo se encuentra en el denominado **“Checklisten” de origen alemán** y hoy utilizado por otros países como Suiza, Noruega, Bolivia, Francia y Estados Unidos; esta técnica se encuentra reducida en algunos de estos países, como la nación norteamericana, a un proceso de evaluación financiera de los costos de las leyes.

Según el Dr. Luis Leiva Fernández esta técnica de valoración legislativa “tiene por finalidad viabilizar la ley en su etapa preparatoria y en su aplicación posterior, sea por los particulares, o el Estado... Una *checkliste* es un conjunto de directrices redactadas en forma de cuestionario que deben tenerse presentes desde el inicio de la redacción de un proyecto legislativo. Ese cuestionario suele redactarse en forma tal que pueda contestarse indicando en casilleros “si” o “no”... Puede agregarse que las pautas contenidas en las *checklisten* no son meramente formales sino que contienen, a modo de preguntas la posibilidad de detectar defectos substanciales. Es decir que, curiosamente, es un remedio de técnica legislativa que no se ocupa de preceptos formales de mera técnica.”²⁰

Por lo observado en los contenidos de algunas checklisten, los cuestionamientos principales a los que habría que someter los proyectos o propuestas legales, pueden versar sobre los siguientes aspectos:

- ☐ Necesidad real de crear o modificar una ley.
- ☐ Identificación de la situación jurídica (nacional e internacional) que impera en la realidad respecto del tema o materia.
- ☐ Origen de las demandas o necesidades sociales en que se fundamenta la propuesta.

¹⁹Santaolalla, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Editorial Espasa-Calpe, España 1990. Pág. 26.

²⁰Leiva Fernández, Luis. Técnica Legislativa en el Momento Actual: El Uso de las Check Listed. Conferencia del 13 de agosto de 1999. Hemiciclo “Raúl Porras Barrenechea” del Congreso de Perú.
http://www.congreso.gob.pe/comisiones/1998/r_codigos/mdeloinv.htm

- ☐ Búsqueda de alternativas no sólo jurídicas, sino de política gubernamental, regulación mediante otras normas de carácter administrativo (reglamentos) u otras diversas.
- ☐ Motivo de la problemática que se pretende atacar con la ley.
- ☐ Competencia del orden de gobierno para actuar (ámbito federal o local).
- ☐ Oportunidad de la emisión de la ley o la reforma.
- ☐ Sencillez del texto legal propuesto, a fin de que sea comprendido por los destinatarios del mismo.
- ☐ Costo económico que implica para el erario público la aplicación de la ley propuesta, así como la carga económica que generaría para los destinatarios.
- ☐ Viabilidad operativa de la misma.
- ☐ Claridad en las autoridades que ejecutarán la ley.
- ☐ Determinar la relación costo-beneficio en la aplicación de la ley y si éste es razonable.

Finalmente es importante destacar que un sistema integral de evaluación legislativa, llamado o no checklisten, debe incorporar elementos de carácter técnico-jurídico incorporados casi siempre en la materia denominada “técnica legislativa”.

En el caso mexicano, a pesar de la disposición del segundo párrafo del artículo 71 constitucional, no existe previsión alguna sobre la valoración de las iniciativas de la autoría de los legisladores, tampoco están determinadas o, por lo menos consensuadas, las reglas de técnica legislativa elementales y, por si lo anterior no bastara, la estructura, capacidades materiales y de organización de las Cámaras del Congreso y de sus comisiones resulta insuficiente para llevar a cabo los estudios técnicos especializados necesarios. Es decir se carece de la norma que prevea la realización de la tarea y de los elementos materiales con los que se pudiera hacer frente a la misma.

B) FACULTAD LIMITADA. Para comenzar la exposición respecto de esta clase de **facultad de iniciativa** ante el Congreso de la Unión, habrá que referirse a la reforma constitucional llevada a cabo en 1993, mediante la cual se creó la **Asamblea Legislativa del Distrito Federal**, regulada en el artículo 122 constitucional, y a la que se dotó con la atribución de presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Poder Legislativo Federal; sin embargo, como se puede apreciar en el texto vigente del artículo constitucional relativo, se impusieron restricciones de carácter temático respecto de la facultad

de iniciativa del órgano legislativo del Distrito Federal, ya que la misma se circunscribe únicamente a las materias relativas a esta entidad federativa.

Artículo 122.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

De conformidad con la disposición constitucional transcrita y con la competencia que el propio artículo 122 constitucional atribuye al Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal²¹, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mediante mayoría de sus miembros presentes, puede proponer al Poder Legislativo Federal, entre otras materias que señale expresamente la Constitución, proyectos de Estatuto de Gobierno para la entidad o reformas del mismo, así como proyectos relativos a su deuda pública.

La limitante que por razón de materias tiene el órgano legislativo del Distrito Federal constituye uno de los elementos mediante los cuales se deja muy presente el status distinto de esta entidad respecto de los estados federados, en este caso, por llamarlo de alguna forma, se hace exclusivamente “local” su facultad de iniciativa ante el órgano legislativo federal.

Una situación relevante respecto de la facultad de carácter limitado, se encuentra en la varias manifestaciones de la intención **de otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de iniciar leyes en materias de su competencia.**

A lo largo de la historia constitucional, la Corte ha gozado en algunas ocasiones de esta atribución, por ejemplo, el artículo 26 fracción II de la Tercera de las Siete Leyes de 1836, determinó que correspondería el derecho de iniciativa “a la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo”. Por su parte, el artículo 53 de las Bases Orgánicas de 1843 dispuso lo siguiente: “Corresponde la iniciativa de leyes: al Presidente de la República, á los diputados y á las Asambleas departamentales en todas materias, y á la Suprema Corte de justicia en lo relativo a la administración de su ramo.” Pese

²¹ Artículo 122, apartado A.

a los antecedentes mencionados, las más recientes constituciones federalistas (1857 y 1917) optaron por dejar a la Corte sin la potestad de iniciar leyes, incluso aquellas que tengan que ver con su administración interna.²²

Según Elisur Arteaga “dar a la Corte una intervención más allá de lo que se le permite actualmente pudiera traer serios inconvenientes; uno de ellos, es que desaparecía su imparcialidad respecto de ciertas materias; al no haber otras instancias, los ministros de la corte pudieran llegar a conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad o amparos enderezados en contra de leyes o reformas a leyes que ellos hubieran iniciado.....”²³

Entre los defensores más persistentes de esta pretendida facultad se encuentra el ex ministro Juventino Castro²⁴, cuyos argumentos esgrimidos desde 1995 a la fecha en favor de modificar la Constitución, a fin de dotar a la Corte del derecho de iniciar leyes, han sido diversos y variados, destacándose en general los que se exponen a continuación:

- El principio de la división del poder del Estado, presupone el equilibrio entre los órganos encargados de su ejercicio, así como la colaboración de los mismos. Por lo anterior, el Poder Judicial Federal al ser excluido de la participación en el proceso de elaboración de la ley, se encuentra en una especie de desventaja frente a los otros dos Poderes de la Unión, afectando con ello el equilibrio entre ellos.
- Resulta una inequidad que sean el Legislativo o el Ejecutivo, quienes propongan las normas de organización y funcionamiento del Poder Judicial Federal.
- Sería conveniente limitar la facultad de iniciativa legislativa del Poder Judicial de la Federación, siendo esta procedente respecto de las tres materias que constituyen la columna vertebral del funcionamiento de ese poder constituido: la ley orgánica de dicho Poder, la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional (normas para substanciar las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad).

De las treinta y una entidades federativas, veintinueve han establecido

²²Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1991. Editorial Porrúa, S.A. Decimosexta Edición. México, 1991. Pp. 216, 413, 616 y 843.

²³Arteaga Nava, Elisur. Tratado de Derecho Constitucional. Op. Cit. Pág. 290.

²⁴Castro, Juventino V. La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Edición. Segunda reimpresión. México, 2004. Pp. 42 a 45.

en su Constitución Política el derecho de iniciativa del órgano en el que se deposita el poder judicial local; la gran mayoría, restringen en diferentes grados dicha facultad, algunas (las menos) sólo la otorgan con el fin de regular asuntos internos del propio Poder, en tanto que la restricción es menor en las demás y abren el campo a todas las materias en las que tenga injerencia el poder judicial de cada entidad.

Los estados de la Federación cuya carta constitucional incluye la facultad de iniciativa a que se hace referencia, de manera restringida respecto de sus tribunales superiores de justicia, son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán. En tanto que Durango, Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, lo hacen de manera amplia, es decir para todas las materias susceptibles de ser legisladas.²⁵

Los intentos legislativos a nivel federal para reformar la Constitución General de la República en el sentido de incorporar el derecho de iniciativa a la Suprema Corte, no se han hecho esperar, durante la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados (1997-2000), integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, realizaron una proposición al respecto cuyo dictamen, después de una prolongada discusión en el Pleno, no reunió las dos terceras partes de los votos de los diputados presentes, necesarios para ser aprobado, con la determinación de regresar el dictamen a Comisión para continuar su análisis.

Diputados de los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PRD, presentaron diversas iniciativas en favor de reformar el artículo 71 constitucional, a fin de incorporar el derecho de iniciar leyes para la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo todas ellas fueron dictaminadas en la Minuta que envió el Senado de la República, durante la LIX Legislatura (2003-2006), en el sentido de incorporar la facultad en comento, restringiéndola para que la Corte solamente tuviera el derecho de iniciativa en cuanto a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.²⁶

La Cámara de Diputados, en su calidad de Cámara Revisora, hizo observaciones a lo aprobado por su Colegisladora y devolvió el proyecto para analizar la posibilidad de ampliar la facultad, a fin de abarcar todos los

²⁵ *Idem.*

²⁶ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. 18 de diciembre de 2003.

asuntos relativos a las funciones del Poder Judicial.²⁷ De llevarse a cabo la aprobación constitucional necesaria, el artículo 71 de la Ley Fundamental contará con una fracción cuarta adicionada y un párrafo segundo reformado, en los que probablemente se dispondrá lo siguiente:

IV.- Al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las materias relativas al ejercicio de las funciones del Poder Judicial de la Federación.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, así como por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe su ley y su reglamento.

La reforma aún está pendiente en el Senado de la República, cuyos integrantes en repetidas ocasiones han demandado a la comisión dictaminadora celeridad en la resolución del asunto. Las discusiones realizadas en las Cámaras, respecto de la reforma del artículo 71 constitucional, mostraron inicialmente bastante reticencia y actualmente sigue analizándose acuciosamente el tema. La interrogante es muy clara: ¿Será conveniente dar más poder a un poder?, considerando que la Corte actualmente está facultada para conocer de las acciones de constitucionalidad y las controversias constitucionales.

C) FACULTAD EXCLUSIVA. Por último, la tercera clase de facultad de iniciativa, que se ha denominado exclusiva, atiende más que nada a un aspecto singular y muy discutido respecto de la facultad de iniciativa en materia de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En la fracción IV del artículo 74 de la Constitución se determina la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos, de conformidad con los ingresos que se determinen previamente mediante una ley. Respecto de las iniciativas de ingresos y egresos anuales, el mismo precepto dispone:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

*IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación **del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal**, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.*

El Ejecutivo Federal** hará llegar a la Cámara **la Iniciativa de Ley de

²⁷ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 15 de abril de 2004.

Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

Es conveniente analizar gramaticalmente los contenidos de los tres primeros párrafos de la fracción IV del artículo 74 constitucional. En primer término, cabe destacar que siempre se habla de **“la Iniciativa”** o **“el Proyecto”** relacionándolos con la facultad del Ejecutivo Federal para presentarlos; es decir, según estas disposiciones constitucionales, compete solamente al Presidente de la República la facultad de iniciativa en esta materia, porque el propio texto de la Constitución no admite la posibilidad de **“otra Iniciativa”**, si lo anterior fuese de manera distinta, la referencia correcta sería: “El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara **una Iniciativa de Ley de Ingresos y un Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación...**”, entendiendo con ello que los demás sujetos con facultad amplia de iniciar leyes y decretos podrían presentar **“otras Iniciativas”**, porque el Presidente solamente tendría la obligación de presentar **“una de entre otras”**.

Por supuesto que este asunto se ha discutido, sobre todo durante las más recientes legislaturas de composición plural, ya que tanto diputados como senadores y probablemente algunas legislaturas estatales, se consideran con facultad para tales efectos, en atención al artículo 71 de la Constitución. Sin embargo, en mi opinión, la fracción IV del artículo 74 es una excepción constitucional a la regla general también de carácter constitucional, establecida en el artículo 71, ya que la Cámara de Diputados deberá aprobar un presupuesto a partir de **un proyecto que le es enviado por un sujeto determinado**, el cual deberá estar **relacionado con la ley** que resulte de **una iniciativa específica**, cuyo emisor también está señalado.

Con base en las anteriores afirmaciones se considera en este estudio que la exclusividad de presentar la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, corresponde al Presidente de la República, y que es ésta la única materia en que se determina la facultad de iniciativa de manera exclusiva.

IV. INICIATIVA POPULAR.

Ante los problemas de credibilidad institucional presentados en México durante, por lo menos, las últimas dos décadas, han proliferado las propuestas de incorporar, tanto a nivel federal como local, los llamados mecanismos de **democracia semidirecta**: referéndum, plebiscito e iniciativa popular, bien como alternativa o, bien como herramienta auxiliar del sistema de democracia representativa que establece la Constitución General de la República.

Me refiero a estos mecanismos de participación democrática con el adjetivo calificativo “semidirecta”, en razón de un purismo terminológico, ya que al considerarse formas complementarias de la democracia representativa (en estricto sentido: democracia indirecta), no podrían catalogarse en el área de “democracia directa”, como algunos autores en materia política suelen calificarlos, sin tomar en cuenta que la verdadera democracia directa fue aquella practicada en la polis griega en donde todas las decisiones siempre eran tomadas por todos, y que el uso de este término provoca confusiones e incluso interpretaciones erróneas que llegan al punto de advertir intenciones de sustitución del sistema representativo.

En este sentido lo señalan aportaciones recientes sobre el tema: “Para valorar la especificidad de la democracia semidirecta, debe aclararse de inicio que es un método distinto al de la democracia representativa, pero también al de la democracia directa. Es complementaria de ambos, en una situación en la que se desarrolle al mismo tiempo el método de la democracia directa. Mientras ello no sucede, constituye un desdoblamiento del principio de soberanía que se limita a determinar ya no sólo a los representantes, sino también ciertas decisiones importantes de interés público”.²⁸

El significado más común aplicado al término “iniciativa popular” proviene del constitucionalismo suizo. En ese entorno el término tiene un carácter eminentemente legislativo porque se aplica a la reforma constitucional o a la ratificación de leyes, en todo caso conduce a un referéndum vinculante. Sin embargo, en otras partes del mundo ya se llama iniciativa popular a la acción que emerge del pueblo y se encamina a la participación en la toma de decisiones de Estado, sea cual fuere la forma que adopte: revocación de cargos electos, iniciativa a derogación de leyes, petición colectiva al recurso de inconstitucionalidad, referéndum, plebiscito, entre otras. Muchos regímenes y sus constituciones hacen un uso incorrecto y propagandista del término “iniciativa popular” para referirse a sus libertades políticas.

²⁸Rendón Corona, Armando. *Revista Ángulo de Reflexión*, “La Democracia semidirecta. Iniciativa popular, referéndum, plebiscito, revocación de mandato”. Número 21. México.

Ahora bien, en un sentido más específico y más adecuado para el tema que aborda este estudio, el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios advierte que “la Iniciativa Popular consiste en la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral.”²⁹

Asimismo, **“es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados”**³⁰

Una opinión en favor de la iniciativa popular señala: “Por cuanto a la iniciativa popular, apenas es necesario justificarla como forma de democracia semidirecta o directa, pues la teoría y práctica instituidas en otras latitudes han demostrado que se trata del derecho constitucional de los ciudadanos de iniciar las leyes o decretos y, con ello, el proceso legislativo ordinario e, incluso, el extraordinario en tratándose de reformas a la Constitución. Conviene expresar la necesidad de establecer la reserva de ley, puesto que generalmente se estatuyen requisitos de procedibilidad para una iniciativa de esta naturaleza, como son el número mínimo de ciudadanos para darle impulso y otro tipo de formalidades que deben regularse en la legislación ordinaria.”³¹

En el ámbito federal, México no ha instaurado los mecanismos de democracia semidirecta, aunque a nivel estatal ya son muchas las entidades federativas cuyas constituciones contemplan en diferentes grados, materias y modalidades.

El derecho de iniciar leyes ante el Congreso del Estado se encuentra integrado, por ejemplo, en las constituciones de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

El caso de Hidalgo es singular, pues a pesar de que la fracción VI del artículo 47 de su Constitución establece que corresponde este derecho a

²⁹Namorado Urrutia, Pericles. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. LVI Legislatura. Cámara de Diputados. Miguel Angel Porrúa. México, 1997. Voz: “iniciativa legislativa popular”. Pág. 503.

³⁰Prud'Homme, Francois Jean, "Consulta popular y democracia directa." Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1997, pág. 25

³¹Chena Rivas, Rodolfo. Democracia y Sistema Electoral. Ponencia en atención a la Consulta Pública de la Reforma del Estado convocada por el Congreso de la Unión, a través de su Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos. Xalapa, Veracruz. 3 de julio de 2007. Pág. 7.

los ciudadanos del Estado y personas morales domiciliadas en la entidad, seguidamente se establece que el ejercicio del mismo se realizará por conducto de los ayuntamientos o de los diputados de sus respectivos distritos electorales, es decir, mediante sus representantes, o sea en colaboración con el sistema de democracia indirecta.

A pesar de que la mayoría de los estados de la República han incorporado a su texto constitucional alguna o algunas de las tres principales figuras de democracia semidirecta (referéndum, plebiscito e iniciativa popular), estas innovaciones motivadas por una “necesidad de modernidad democrática” en el ámbito local, pudieron no contemplar la posibilidad de la inconstitucionalidad de sus textos, ya que la Constitución General de la República determina que los estados tienen la obligación de adoptar la forma de gobierno republicana, representativa y popular, y que sus constituciones en ningún momento podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (artículos 41 y 115). Con base en los preceptos constitucionales referidos, la interrogante que surge entonces es: ¿Los mecanismos de democracia semidirecta incorporados en las constituciones locales contravienen las decisiones políticas fundamentales consagradas en la Constitución General de la República?³²

Sin duda, existirán opiniones en el sentido de que la democracia semidirecta incorporada al orden constitucional de las entidades federativas, no contraviene las disposiciones de la Ley Fundamental, ya que lejos de ello, está ampliando los mínimos de participación popular determinados en la Carta Magna, fortaleciendo incluso al sistema representativo en ella establecido; sin embargo, el punto sigue integrando uno de los temas más debatidos e indefinidos dentro de los que constantemente conforman la llamada “Reforma del Estado”.

Independientemente de los pros y los contras que los mecanismos de democracia semidirecta signifiquen en el sistema político nacional, los cuales se podrán evaluar solamente con base en las experiencias que aporten las mismas entidades que los han adoptado, es un hecho irrefutable que el derecho subjetivo público en favor de los ciudadanos mexicanos, para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, no está reconocido constitucionalmente y no debe ser confundido con el de petición que sí se tiene ante cualquier autoridad a nivel federal o local.

³²Para abundar sobre el tema ver: Cabada Huerta Marineyla. “Los mecanismos de democracia semidirecta y el orden constitucional mexicano”. Revista Quórum Legislativo N° 78 enero-febrero 2004. Centro de Estudios de derecho e Investigaciones Parlamentarias. México, 2004.

V. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO LLAMADO INICIATIVA.

En su sentido material y en estricta técnica legislativa, el sustantivo “iniciativa” corresponde al “documento formal con una propuesta de ley o decreto que los órganos facultados presentan ante el Congreso para su estudio, discusión y en su caso aprobación.”³³

La estructura de una iniciativa no se encuentra determinada por norma constitucional, legal o reglamentaria alguna. Las partes que hoy conocemos como constitutivas de este documento, son el producto de la práctica parlamentaria y de la aplicación que por analogía se ha hecho del artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior de Congreso General, el cual dispone lo siguiente en relación con el contenido de los dictámenes que deben producir las comisiones legislativas:

*Artículo 87.- Toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. **Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.***

Ante la ausencia normativa respecto de las partes estructurales de las iniciativas, los legisladores han adoptado los dos elementos básicos determinados para el dictamen legislativo: la exposición y consideración jurídica, política, social o económica de la proposición, así como la redacción de las disposiciones (hipótesis normativas); pero en estricto sentido, una iniciativa podría consistir en la simple propuesta temática para emitir una ley, o bien, sin más, en la propuesta general de modificar determinado ordenamiento o norma, sin que por fuerza el documento contenga un proyecto de texto legal. En el dictamen, por el contrario, se hace forzoso el razonamiento en se se funda la resolución que emite la Comisión, así como el texto legal que tendrá que ser debatido y votado por el Pleno de la Cámara correspondiente.

La práctica parlamentaria también ha incorporado al documento denominado “Iniciativa” datos necesarios de identificación y fundamento de la facultad con que se encuentra investido el proponente. Es así que se puede afirmar que, hoy por hoy, la mayoría de las iniciativas contienen **los siguientes elementos:**

☐ Órgano legislativo al que se presenta la propuesta.

³³López Olvera, Miguel Alejandro. *Técnica Legislativa*. Mc Grow Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V. México, 2002. Pág. 69.

Para efectos del proceso legislativo y de conformidad con el artículo 72 constitucional, *“todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.”*

El Reglamento Interior del Congreso contiene las disposiciones necesarias para determinar la Cámara de origen, es decir, aquella en donde debe ser presentada una iniciativa; su artículo 62 determina: *“La formación de las leyes puede comenzarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.”*

Aunque no existe disposición específica, el contenido del inciso I del artículo 72 constitucional³⁴ y la práctica parlamentaria llevan a afirmar que los diputados y senadores presentan sus iniciativas en la Cámara a la que pertenecen, asimismo, las que son expuestas durante los recesos del Congreso, es decir ante la Comisión Permanente, se envían a la Cámara a la que pertenezca el proponente (diputados o senadores).

Por lo que hace al Presidente de la República y a las legislaturas de los Estados, estos sujetos con facultad de iniciativa gozan de la libertad de escoger la Cámara que fungirá como de origen, en tanto la materia no sea exclusiva de alguna de ellas. Cuando el Congreso no se encuentre en funciones, deberá remitirse el documento a la Comisión Permanente, aunque el mismo esté dirigido a la Cámara que se haya designado como de origen.

☐ **Fundamento constitucional de la facultad de iniciativa del proponente.**

También constituye una práctica sustentada en elementos jurídicos, el que antes de entrar propiamente en materia, se plasme en el documento el precepto constitucional por el que se faculta a quien está presentando la iniciativa, o como se entiende en el lenguaje jurídico-procesal, el promovente

³⁴ Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

debe demostrar la personalidad jurídica para la actuación, es decir para activar el proceso legislativo.

Como se ha mencionado la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, solamente está contenida en los artículos 71, 74, fracción IV y 122 de la Constitución General de la República.

☐ **Exposición de motivos.**

Se ha llamado exposición de motivos a la argumentación que hace un legislador o cualquier sujeto con facultad de iniciar leyes o decretos, respecto de las consideraciones de naturaleza económica, política, social o jurídica que justifican la propuesta de determinada norma o resolución legislativa.

Miguel Ángel Camposeco al referirse a la exposición de motivos del documento-iniciativa trata de definir a la misma como la explicación de las razones que el legislador invoca para justificar la facultad de iniciar el procedimiento legislativo, asegurando que este capítulo fundamental en el contenido de una Iniciativa-documento “es el planteamiento de un silogismo positivo, ya que parte de una serie de premisas que se fundamentan en los fenómenos que ocurren en la realidad (mundo del ser) o en el espacio de reflexión jurídico política (mundo del deber)... Exponer los motivos significa plantear los hechos y la razón por la cual se pretende que una norma los pueda regular.”³⁵

Aunque, como se señaló anteriormente, no existe regla que obligue a integrar una iniciativa con la exposición de motivos, cualquier propuesta que se someta a la consideración de las Cámaras se plantea con base en razones de necesidad, pretendiendo sustentarla con argumentos ya sean jurídicos, políticos, sociales o económicos que redunden en el beneficio de la Nación.

Dentro de la exposición de motivos puede hacerse un diagnóstico de la situación actual, analizando los antecedentes históricos normativos, para posteriormente señalar una solución, las bondades de la misma y la forma jurídica que adoptaría dado el caso.

“Los motivos que apoyan una iniciativa comprenden en primer término, una descripción objetiva de los problemas que originan la medida legislativa que se propone... En algún caso, por la importancia especial de la materia, la exposición de motivos suele retrotraer, en mayor o menor medida, el examen

³⁵ Camposeco Cadena, Miguel Ángel. Lógica Parlamentaria. México, 1996. Pág. 117 y 118.

de los hechos hasta su origen histórico en México independiente y a través de su evolución, de manera que resulte más comprensible la naturaleza del problema y la regulación jurídica que requiere para su tratamiento. De la misma manera se presenta en ocasiones la conveniencia de revisar los antecedentes normativos y el grado de eficacia que han tenido en la regulación de los fenómenos de que se trata.”³⁶

Mucho ayuda al análisis de las iniciativas dentro de las comisiones legislativas, aquellas exposiciones de motivos que contienen una explicación detallada de las normas jurídicas que pretenden ser creadas, modificadas o desaparecidas, haciendo referencia a las consecuencias específicas que tal innovación o cambio puede traer al sistema jurídico. Desafortunadamente, es frecuente encontrarse exposiciones de motivos que poco o nada, valga la redundancia, motivan, fundan, explican o justifican las propuestas, convirtiéndose entonces en discursos políticos dirigidos a demandas específicas de determinado distrito o región electoral del país y así, un comprobante de que se está llevando a cabo la función de representación de los intereses de los electores.

La valía de la exposición de motivos se encuentra en los elementos técnicos de la argumentación que contenga, pues aunque la aprobación que hacen las Cámaras no se refiere a las consideraciones contenidas en los dictámenes respecto de las razones de la iniciativa, sino a los textos legales propiamente dichos, si la motivación y la consideración se encuentran realizadas a partir de material técnico, suelen constituir elementos básicos en la investigación y en el quehacer de posteriores tareas parlamentarias, así como en la poco socorrida, pero no por ello menos importante, facultad de interpretación a cargo del Congreso, consagrada en el inciso J) del artículo 72 constitucional.

Ahora bien, hay que tomar en cuenta que en realidad el “espíritu” que yace en la exposición de motivos es la del autor de una iniciativa, que bien puede o no ser legislador, entre tanto, el verdadero “espíritu del legislador” se encuentra en las consideraciones del dictamen emanado de una comisión y en el debate que en Pleno de las Cámaras se realiza.

☐ **Nombre de la Ley o proemio del proyecto de decreto de reformas.**

Posterior a la exposición de motivos se señala el nombre del proyecto

³⁶Sáenz Arroyo, José. *Técnica Legislativa*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988. Pp. 35 y 36.

de ley o bien, la mención de las disposiciones que pretenden ser reformadas. Regularmente la redacción de esta parte de la iniciativa se realiza a manera de acto de sometimiento de la propuesta concreta, por lo que se utilizan frases como: “Con fundamento en lo anteriormente expuesto se somete a la consideración de la H. Cámara ..., el siguiente proyecto de Ley...(NOMBRE DE LA LEY)”, o bien “... el siguiente proyecto de decreto que reforma... (DISPOSICIONES Y NOMBRE DEL ORDENAMIENTO)”. Con este párrafo, que se redacta a manera de encabezado de las disposiciones legales propiamente dichas, se identifica la materia sobre la que se pretende legislar.

Iniciativas minuciosamente elaboradas y tratándose de proposiciones que reforman varios artículos de uno o más ordenamientos, suelen enlistar cada una de las disposiciones a las que afectaría la propuesta, así como la forma en que se daría dicha afectación (reforma, derogación o cambio de ubicación) y el ordenamiento al que pertenecen, esta lista en la que también se describe qué se va a hacer se convierte en el proemio del proyecto de decreto, ya en el dictamen.

□ **Cuerpo normativo.**

Las normas en las que se materializan las propuestas pueden clasificarse en dos tipos; el primero, constituido por las que integran las disposiciones generales que regulan la materia de la iniciativa o bien que contienen las redacciones de una modificación legal y, aquellas otras cuya función radica en normar a las anteriores y generalmente van dirigidas a las autoridades.

Las primeras normas jurídicas se encuentran contenidas en artículos sucesivos, regularmente organizados en los apartados que dicta la técnica legislativa: libros, títulos, capítulos o secciones. Lo anterior en el supuesto de que se esté hablando de la propuesta de una ley, ya que si la propuesta se trata de una reforma, entonces tendrán que exponerse los textos que constituyen la nueva norma; y, si se trata de una derogación, habrá de aparecer la palabra “derogado” escrita entre paréntesis e inmediatamente después del número del artículo.

El otro tipo de disposiciones integrantes del cuerpo normativo, aparecen a manera de colofón bajo el título específico de “**artículos transitorios**” y contienen normas de naturaleza distinta a las antes mencionadas, tanto por su función, como por la especificidad de los sujetos a quienes se dirigen.

Al tratar la naturaleza jurídica de los artículos transitorios de una ley o de un decreto, Carla Huerta afirma: “Para conocer la naturaleza de los artículos transitorios no es necesario realizar un análisis semántico, pues el término

transitorio es elocuente, de su denominación se infiere que la función de estos artículos es, en principio, temporal y sirve para regular los procesos de cambio en el sistema jurídico. Su naturaleza jurídica se define por su función que se refiere a la aplicabilidad de otras normas, ya sea al señalar la entrada en vigor de una disposición o al derogarla. El artículo transitorio pierde su eficacia una vez que ha cumplido su cometido, por ello es que no puede establecer prescripciones genéricas con carácter vinculante a los particulares... La peculiaridad de los artículos transitorios radica en que no regulan las conductas de los particulares, sino de las autoridades aplicadoras.”³⁷

Los artículos transitorios pueden pretender alguno de los siguientes fines: Determinar la vigencia, así como condiciones especiales temporales para la instauración de las nuevas disposiciones; derogar una o varias disposiciones hasta esa fecha en vigor; y, establecer un mandato específico al propio legislador o a alguna autoridad administrativa, a fin de que sirva para la aplicación del cuerpo normativo propiamente dicho.

Es así que “la diferencia entre los artículos transitorios y otro tipo de normas radica en dos aspectos importantes, por una parte en el sujeto normativo (a quien se dirige la norma), ya que normalmente se dirigen a las autoridades aplicadoras sin establecer obligaciones a los particulares, y por la otra, por su objeto, puesto que solamente pueden referirse a la vigencia o modo de aplicación de las normas que se expiden o derogan. En virtud del cambio que se produce en el sistema jurídico, regulan el tránsito de un orden jurídico a otro, pero la norma es denominada transitoria en razón de su función, no de su estructura.”³⁸

☐ **Lugar y fecha.**

Es importante imprimir al final del documento de iniciativa el lugar y la fecha en que se produce, tanto para efectos procedimentales, como por razones de ubicación cronológica y, por lo tanto, de circunstancias políticas, económicas y sociales.

☐ **Nombre y firma del o los proponentes.**

Por último, el señalamiento del nombre y la firma del o los proponentes constituye uno de los principales requisitos, pues aunque al principio del

³⁷ Huerta Ochoa, Carla. *Boletín mexicano de derecho comparado*. “Artículos Transitorios y Derogación.” Nueva Serie Año XXXIV Número 102 Septiembre-Diciembre 2001. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2001. Pág. 844

³⁸ *Idem*.

documento debe señalarse quien propone y el fundamento de su facultad de iniciativa, resulta indispensable la firma a fin de hacer patente la manifestación de la voluntad de hacer uso de dicha facultad.

Hay quienes afirman que una iniciativa que se precie de estar completa, debe incluir en su exposición de motivos estudios teóricos y técnicos jurídicos, e incluso de derecho comparado, que den sustento a las proposiciones en ella contenidas; sin embargo, a pesar de que es muy útil trabajar una iniciativa con más elementos para el análisis, debe recordarse que en estricto sentido el objeto de la iniciativa es proponer normas nuevas, un cambio a las ya existentes o una desaparición de las mismas, así como explicar el por qué se considera necesaria la proposición, por lo que la labor de hacer los estudios pertinentes y de evaluar la viabilidad de la iniciativa, es de la comisión legislativa en el dictamen que se somete a consideración del Pleno en cada Cámara.

VI. CONSECUENCIAS DEL PROCEDIMIENTO QUE SE ACTIVA: APROBACIÓN, DESECHAMIENTO, DEVOLUCIÓN Y REZAGO

Iniciar el procedimiento legislativo implica la activación de los órganos competentes para llevar a cabo las diferentes etapas del mismo. Es así que al presentarse una iniciativa ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, generalmente la propuesta es turnada por el Presidente de la Mesa Directiva a una o más comisiones legislativas, a fin de que se emita el dictamen respectivo, ya que no existe ninguna valoración respecto de la admisión de las iniciativas presentadas. El dictamen de referencia puede contener un proyecto de expedición, modificación o eliminación legal, o bien determinar la no procedencia de la propuesta contenida en la iniciativa.

En este orden de ideas y de conformidad con el artículo 117 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso³⁹, el hecho de iniciar, no significa que forzosamente algo existirá o bien que algo que existe cambiará o dejará de existir, es decir, los dictámenes que emiten las comisiones legislativas y que se someten a la consideración y votación del Pleno en cada Cámara, pueden correr cualquiera de la siguientes posibilidades:

A) APROBACIÓN. Cuando la Asamblea vote en sentido afirmativo y en “lo general” el dictamen emitido por la comisión legislativa (**en el que acepte la decisión de hacer**), procede la discusión de los artículos que se hubiesen

³⁹“Artículo 117.- Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votar en tal sentido, y si es aprobado, se discutirán en seguida los artículos en particular. En caso contrario, se preguntará, en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá, en efecto, para que lo reforme, más si fuere negativa, se tendrá por desechada.”

señalado para un análisis o debate específico, los cuales tendrán que ser sometidos también a la respectiva votación.

B) DESAPROBACIÓN. Pueden ser dos las consecuencias de una desaprobación del dictamen de comisión por parte de la Asamblea:

1. **Desechamiento.** La Cámara respectiva **rechaza la propuesta contenida en el dictamen**, no pudiendo volver a presentarse el proyecto durante las sesiones del año, de conformidad con el inciso G) del artículo 72 constitucional
2. **Devolución.** Aunque se rechaza la propuesta del dictamen, se considera pertinente **regresarlo a la comisión** para que ésta realice un nuevo estudio y modificación del mismo, a fin de presentar una nueva propuesta a la Asamblea.

Pero las anteriores consecuencias parten del supuesto de que la comisión legislativa emita un **dictamen en sentido positivo**, es decir una **decisión de hacer** (nueva ley, reforma o derogación). Sin embargo, la práctica parlamentaria de las más recientes legislaturas muestra la existencia de **dictámenes en sentido negativo**, o sea, aquellos que contienen la **decisión de no hacer** y que proponen al Pleno la declaración de improcedencia de la propuesta contenida en una iniciativa y de archivarla como asunto total y definitivamente concluido.⁴⁰

Pese a las dos posibilidades legales en cuanto al sentido en que se emiten los dictámenes, existe otra suerte que de hecho corren las iniciativas presentadas en las Cámaras y turnadas a comisión, y esa suerte es la de que **NO SE PRODUCE DICTAMEN**. Resulta que a pesar de lo que dispone el artículo 87 del Reglamento (citado anteriormente) respecto de la obligación de las comisiones de emitir su dictamen dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se hayan recibido las iniciativas, en la realidad las comisiones no cumplen con este término e incluso hay iniciativas que no son dictaminadas durante toda la Legislatura en que fueron presentadas, quedándose en situación de trámite y forman parte de lo que se denomina en la práctica como “congeladora” y posteriormente, con mucho más propiedad, “rezago legislativo”.

Lo anterior sucede a pesar de que existe la disposición del artículo 91 del Reglamento: *“Cuando alguna Comisión juzgase necesario o conveniente demorar*

⁴⁰CFR. Documento de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados. Tercer año de ejercicio constitucional de la LVIII Legislatura. México, 22 de abril de 2003. http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/2PO3/abril_22/17.htm.

o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y antes de que expire el plazo de cinco días que para presentar dictamen señala a las Comisiones el artículo 87 de este Reglamento. Pero si alguna Comisión, faltando a este requisito, retuviere en su poder un expediente por más de cinco días la Secretaría lo hará presente al Presidente de la Cámara, a fin de que acuerde lo conveniente.”

El rezago legislativo no tiene un solo origen, sino que en él convergen **diversas circunstancias**, entre las que destacan las siguientes:

- Carecer de un mecanismo de depuración de los proyectos destinados al trabajo de las comisiones, es decir, la falta del trámite especial al que, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 71 constitucional, debieran someterse las iniciativas de diputados y senadores a efecto de que se considerara su admisión para turno a comisiones. Esta situación ya fue tratada en el apartado de facultad amplia de iniciativa legislativa.
- El exacerbado número de proposiciones con punto de acuerdo que es turnado “en automático” a las comisiones, a pesar de existir un trámite específico para las mismas regulado por el artículo 58 del Reglamento: *“Las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que las suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a los trámites siguientes:*
“I.- Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores, al Presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor, o uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto;
“II.- Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición;
“III.- Inmediatamente se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la proposición. En el primer caso se pasará a la Comisión o Comisiones a quienes corresponda, y en el segundo se tendrá por desechada.”
- La falta de acuerdo entre las fuerzas políticas representadas en las Cámaras. Debe considerarse también que en una buena parte de los casos, los proyectos que se presentan suelen ser el producto o paliativo de reclamaciones o demandas que en realidad poseen poca viabilidad, o bien que de llevarse a cabo, provocarían serios problemas de coherencia en el sistema normativo nacional, entre

otras circunstancias adversas; sin embargo, esto no impide que se emita un dictamen desechando la iniciativa o propuesta y con ello, evitar de tajo el rezago.

- La deficiencia regulatoria respecto del procedimiento legislativo y del trabajo en comisiones, que no puede dar respuesta a los nuevos escenarios de negociación y discusión política derivados del aumento de la pluralidad en las composiciones de las Cámaras.

El rezago legislativo es una realidad que se agrava día a día y que obstaculiza el trabajo de las comisiones, con el correspondiente demérito de la imagen de las Cámaras y del Congreso mismo ante la opinión pública. El problema real se magnifica con el uso del rezago legislativo que hacen quienes hoy en día pretenden medir, bajo esquemas contables de ingreso y egreso, el trabajo de los órganos legislativos estatales y federales en el país, ejemplo de ello es el documento denominado “Evaluación del desempeño legislativo de la LIX Legislatura y la Mejora en el desempeño legislativo y los procesos de rendición de cuentas del Congreso”, presentado en el mes de julio de 2004, por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) en coordinación con la Fundación Friedrich Naumann, cuyos “indicadores” de medición cuantitativa del trabajo de las Cámaras del Congreso de la Unión, distan mucho de presentar una visión objetiva del desempeño legislativo, ya que carecen (incumpliendo uno de los ofrecimientos) del elemento cualitativo, el cual indudablemente aumenta las limitaciones o bien, distorsiona las interpretaciones realizadas a partir de los mismos.

Efectuar una evaluación del desempeño de la labor de una institución federal como es el Congreso y de cada una de sus Cámaras, no solamente tiene una importancia significativa, sino que implica una gran responsabilidad, pues de los resultados dados a conocer tanto a la opinión pública, como a la comunidad académica y política, depende la credibilidad y confianza en el trabajo realizado por los órganos representativos y, si bien es cierto que el rezago legislativo no siempre tiene justificación y que su principal característica es la ausencia de actividad en las comisiones, también lo es que, algunas veces, la falta de dictamen por parte de estos órganos no forzosamente se traduce en pasividad, como de alguna manera lo concluyen los reportes presentados por el CIDE.⁴¹

El estudio de una iniciativa y la preparación del dictamen correspondiente implican muchas más acciones que recibir la propuesta, leerla y decidir sí o no; antes de eso habrá que pasar por varias reuniones de trabajo, la

⁴¹ <http://monitorlegislativo.org/documentos/documentos/REPORTE%20FINAL.doc>

preparación y discusión de diversas opiniones técnicas, escuchar la posición de los grupos sociales de interés involucrados, entre otras actividades, que bien pueden desembocar en la falta de acuerdo y con ello, no encontrarse en condiciones de emitir un dictamen favorable; sin embargo, considero que uno de los errores que puede haber contribuido en mayor medida al rezago, ha sido empeñarse en la idea de que un dictamen siempre implica sacar adelante la propuesta en la iniciativa (es decir dictaminar positivamente), en tanto que, como ya se mencionó, existe la posibilidad de desechar dicha propuesta desde la comisión mediante un dictamen negativo, cuya redacción no necesariamente debe comenzar con una negación y sí con la afirmación de que es improcedente la propuesta y la determinación de archivarla como asunto total y definitivamente concluido, poniendo fin de esta manera a cualquier posibilidad de rezago.

Otro problema relevante en torno al tema es determinar a partir de qué punto en el tiempo se empezará a contar dicho rezago, es decir, a partir de qué Legislatura las iniciativas que no se dictaminaron forman el rezago de una comisión. Sobre este aspecto ha sido muy difícil lograr un acuerdo entre las fuerzas políticas, porque hay quienes opinan que **todas las iniciativas presentadas y no dictaminadas, en todas las legislaturas** constituyen el rezago en las comisiones de las Cámaras, en tanto que otras posturas, **argumentando la obsolescencia que en cuanto a materia pudieran presentar varias de esas propuestas, defienden que se determine un lapso razonable para considerar a las propuestas que dentro de él se encuentren**, sin que hasta la fecha se hayan proporcionado los criterios para determinar el tiempo que habría que contar hacia atrás para identificar el rezago.

A pesar de la incertidumbre respecto del rezago legislativo de las Cámaras, los antecedentes de regulación interna de la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados ayudan sin duda a tener un punto de partida y un elemento que permite afirmar que, **con anterioridad al 3 de septiembre de 1999, fecha de entrada en vigor de la actual Ley Orgánica del Congreso General, la Cámara de Diputados no presentó rezago legislativo alguno.**

La anterior afirmación se sustenta en el siguiente razonamiento: La primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, fue expedida en 1979 y reformada sustancialmente en dos ocasiones: 1981 y 1994, en esta última reforma integral se incorporaron prácticas parlamentarias observadas durante la aplicación del ordenamiento en comento: los acuerdos parlamentarios y las diversas soluciones internas de economía procesal que se implementaban según las exigencias en el quehacer parlamentario.

Una innovación destacada contenida en la reforma de 1994, fue aquella

que propició la revisión y la depuración de las iniciativas y dictámenes que hubiesen sido presentadas o emitidos con anterioridad al mandato de la legislatura en funciones. Para tal efecto, se adicionó con un tercer párrafo al artículo 56 del texto entonces vigente de la Ley, el cual se convirtió en el nuevo numeral 48, ubicado dentro del Título Segundo “De la Cámara de Diputados”, estableciendo lo siguiente:

“Artículo 48. La competencia de las comisiones ordinarias es la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal, así como de las normas que rigen el funcionamiento de la Cámara. Las comisiones ordinarias de dictamen legislativo, ejercerán, en el área de su competencia, las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto, y de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior. Los dictámenes que las comisiones produzcan sobre asuntos que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura con el carácter de proyectos. Con igual carácter quedarán las iniciativas que por cualquier motivo no se llegasen a dictaminar durante la Legislatura en que se presentaron.”

La primera parte del último párrafo de este artículo fue tomado del contenido final correspondiente al artículo 94 del Reglamento Interior del Congreso: *“Los dictámenes que las Comisiones produzcan, sobre asuntos que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura, con el carácter de proyectos.”* Disposición que es aplicable en nuestros días para ambas Cámaras, ya que no se opone a ninguna de carácter legal en los términos del Artículo Quinto Transitorio del Decreto que expidió la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en 1999⁴².

El artículo 48 de la anterior Ley Orgánica extendió a las iniciativas la solución que el Reglamento otorga para la depuración del trabajo de las comisiones en cuanto a los dictámenes rezagados, encontrando para esos documentos que fueron producto de reflexión y análisis, el cauce adecuado al ponerlos a disposición de nuevos legisladores, en calidad de proyectos, a fin

⁴²“ARTICULO QUINTO.- En tanto el Congreso expide las disposiciones correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se opongan a la Ley materia del presente Decreto, las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor.”

de que, en caso de considerarlos acordes con sus ideas y congruentes con las circunstancias, fueran retomados y sometidos nuevamente a la consideración de la Cámara correspondiente.

La prevención y solución legal al problema del rezago legislativo que solamente reguló a la Cámara de Diputados en 1994 y luego se olvidó en la Nueva Ley Orgánica de 1999, al no incluir en su texto disposición alguna al respecto, constituye una práctica parlamentaria que valdría la pena analizar y, en su caso, rescatar, más aún considerando que prevalece como norma vigente para ambas Cámaras, la disposición reglamentaria similar.

En realidad el NO DICTAMINAR tiene un efecto negativo que contamina el trabajo del Congreso y que debe atacarse con normas oportunas y efectivas; sin embargo, aquellos asuntos que por otras razones, que no sean filibusterismo o negligencia, se queden en el archivo de las comisiones de legislaturas que concluyen, merecen la oportunidad de someterse a la evaluación de ser o no retomadas, sin que por fuerza se les conserve con una vida o una muerte artificial, como mejor convenga, en una “congeladora parlamentaria”.

El cambio de status de una iniciativa a “proyecto” también ha sido criticado por los propios legisladores, señalando que podría violarse la facultad de iniciativa de quienes proponen. En mi opinión, al terminar el ejercicio de una Legislatura los sujetos facultados para iniciar leyes son otros, quienes lo fueron, en su momento actuaron libremente, propusieron de conformidad con fundamento en circunstancias y demandas válidas, las cuales no necesariamente tendrían que serlo en otra época, porque la base de la propuesta siempre es la sociedad y ésta también siempre es cambiante.

VII. CONCLUSIONES.

El tema de la facultad de iniciativa no se agota como muchos pensamos originalmente en el artículo 71 de la Constitución o en el contenido de un documento al cual llamamos igualmente “Iniciativa”. Con el acto de iniciar, los sujetos facultados encienden el motor mediante el cual los parlamentos del mundo ejercen una de sus funciones clásicas: “legislar”, “crear la ley”. Pero indudablemente muchos son los alcances y las implicaciones del análisis de la facultad de iniciativa en México y, también muchas son las posibilidades que ofrece la modernización de su regulación cuando quedan claros aspectos como los siguientes:

- En México, en la actualidad, a nivel federal, no hay más que “facultad de iniciativa”, el derecho subjetivo público de iniciativa,

llamado también “iniciativa popular”, no se encuentra garantizado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo que algunos autores pretenden equiparar con un derecho de los particulares a iniciar la actividad del Congreso, es en realidad en derecho subjetivo público de petición consagrado en el artículo 8° constitucional, y consiste solamente en una solicitud de licencia o permisos del Congreso, constitucionalmente necesarios.

- La facultad de iniciativa puede ser clasificada en amplia, limitada y exclusiva, de conformidad con la materia y atendiendo a los sujetos a quien se confiere: Amplia: Artículo 71 constitucional. Limitada: Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (Artículo 122 constitucional). Exclusiva: Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos. Artículo 74, fracción IV constitucional).
- Debe preverse un trámite distinto para las iniciativas de la autoría de los legisladores federales, lo cual podría convertirse en un mecanismo útil para la evaluación de dichas propuestas, a fin de tomar o no en consideración las mismas antes de turnarlas a la o las comisiones competentes dentro de las Cámaras del Congreso, y con ello, evitar la saturación de asuntos en las mismas y el consecuente “rezago legislativo”.
- No existe regulación sobre la estructura y contenido de las iniciativas, pero sí una larga práctica parlamentaria que permite identificar los apartados más relevantes de la misma. Sin embargo, reglamentar estos aspectos, incorporando elementos de técnica legislativa, con seguridad contribuiría al orden del quehacer parlamentario.
- Si bien la iniciativa provoca el actuar del Congreso hasta la emisión de una resolución, en la práctica no necesariamente a toda iniciativa recae un dictamen, o a todo dictamen recae una votación plenaria. Pero para que la decisión de la Asamblea se lleve a cabo, las comisiones legislativas tendrán que emitir un dictamen, el cual puede ser:
 - ☐ Positivo. El que da viabilidad a la iniciativa y somete al pleno una propuesta de ley o decreto.
 - ☐ Negativo. El que considera no procedente a la iniciativa y propone al Pleno pronunciarse de esta forma y archivar el asunto como concluido
- Existe de hecho una tercera posibilidad que es la de no dictaminar, lo cual provoca el denominado “rezago legislativo” y con ello, la

consecuente saturación de las comisiones y el demérito de la labor parlamentaria ante la opinión pública.

- Los motivos del rezago son de diversa índole, uno de ellos es la ausencia de evaluación de las iniciativas presentadas por los legisladores federales, pero otro muy significativo es la falta de acuerdo político para resolver sobre un asunto, ambas causas constituyen un buen motivo para considerar la conveniencia de incluir la determinación legal respecto de convertir en proyectos a las iniciativas no dictaminadas o a los dictámenes no discutidos en la Legislatura de su origen.
- Por todo lo anteriormente expuesto, es urgente una revisión y adecuación integral de la regulación relativa al procedimiento legislativo y, en general, al trabajo en comisiones de las Cámaras, a fin de modernizar la labor parlamentaria y la calidad legislativa del Congreso.

Bibliografía y fuentes diversas

1. Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis. Derecho Parlamentario. J.M. Bosch Editor. Primera Edición. España, 2000.
2. Arteaga Nava, Elisur. Tratado de Derecho Constitucional. Volumen 1. Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V. México, 1999.
3. Cabada Huerta Marineyla. "Los mecanismos de democracia semidirecta y el orden constitucional mexicano". Revista Quórum Legislativo N° 78 enero-febrero 2004. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. México, 2004.
4. Camposeco Cadena, Miguel Ángel. De las iniciativas. Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos. LIV. H. Cámara de Diputados. México, 1990.
5. Camposeco Cadena, Miguel Ángel. Lógica Parlamentaria. México, 1996.
6. Castro, Juventino V. La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Edición. Segunda reimpresión. México, 2004.

- 7.Chena Rivas, Rodolfo. Democracia y Sistema Electoral. Ponencia en atención a la Consulta Pública de la Reforma del Estado convocada por el Congreso de la Unión, a través de su Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos. Xalapa, Veracruz. 3 de julio de 2007.
- 8.Diccionario de la Lengua Española. Espasa Calpe, S.A. Vigésima Primera Edición. Madrid, España, 1992.
- 9.Diccionario Jurídico Espasa Lex. Espasa Calpe, S.A. Madrid, España, 2004.
- 10.Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. LVI Legislatura. Cámara de Diputados. Miguel Angel Porrúa. México, 1997.
- 11.Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. 31ª Edición. México, 1992.
- 12.García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial. Porrúa, S.A. México, 1986.
- 13.<http://monitorlegislativo.org/documentos/documentos/REPORTE%20FINAL.doc>
- 14.Huerta Ochoa, Carla. Boletín mexicano de derecho comparado. Nueva Serie Año XXXIV Número 102 Septiembre-Diciembre 2001. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2001.
- 15.Leiva Fernández, Luis. Técnica Legislativa en el Momento Actual: El Uso de las Check Listed. Conferencia del 13 de agosto de 1999. Hemiciclo "Raúl Porras Barrenechea" del Congreso de Perú. http://www.congreso.gob.pe/comisiones/1998/r_codigos/mdeloinv.htm
- 16.López Olvera, Miguel Alejandro. Técnica Legislativa. Mc Grow Hill/ Interamericana Editores, S.A. de C.V. México, 2002.
- 17.Prud'Homme, Francois Jean, "Consulta popular y democracia directa." Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1997.
- 18.Rendón Corona, Armando. Revista Ángulo de Reflexión, "La Democracia semidirecta. Iniciativa popular, referéndum, plebiscito, revocación de mandato". Número 21. México.
- 19.Sáenz Arroyo, José. Técnica Legislativa. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.

- 20.Santaolalla, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Editorial Espasa-Calpe, España 1990.
- 21.Tamayo y Salmorán, Rolando. El Derecho y la Ciencia del Derecho. Introducción a la ciencia jurídica. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 86. México, 1986.
- 22.Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Vigésima Tercera Edición. México, 1989.
- 23.Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1991. Editorial Porrúa, S.A. Decimosexta Edición. México, 1991.
- 24.Diario Oficial de la Federación. 20 de julio de 1994.
- 25.Diario Oficial de la Federación. 3 de septiembre de 1999.
- 26.Documento de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados. Tercer año de ejercicio constitucional de la LVIII Legislatura. México, 22 de abril de 2003. http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/2PO3/abril_22/17.htm
- 27.Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. 15 de abril de 2004.
- 28.Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. 18 de diciembre de 2003.