



LA INICIATIVA Y EL DICTAMEN LEGISLATIVOS

SENADO DE LA REPÚBLICA

Participaron en la elaboración de esta obra:

Dr. Arturo Garita Alonso.
Mtro. Luis Manuel Montaña Ramírez.
Dr. Mario López García.

Los contenidos de esta publicación son responsabilidad de los autores y no refleja el punto de vista del Senado de la República o de los senadores

La Iniciativa y el Dictamen Legislativos

Índice

Presentación.....	9
Introducción	11

CAPÍTULO I.

LA INICIATIVA LEGISLATIVA

1. Marco Conceptual	15
1.1 Primer acercamiento	15
1.2 Naturaleza jurídica.....	16
1.3 Marco jurídico	17
1.4 Concepto.....	18
1.5 La iniciativa en el proceso legislativo.....	19
1.6 Estructura y contenido	22
1.7 Derecho de retiro.....	24

CAPÍTULO II.

FACULTAD LEGISLATIVA

1. Sujetos legitimados para presentar iniciativas.....	27
2. Facultad de iniciativa preferente	29
3. Facultad amplia	30
4. Iniciativa Ciudadana	32
4.1 El Derecho de Petición y la Iniciativa Ciudadana.....	36
5. Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.....	37

CAPÍTULO III. EL DICTAMEN EN EL PROCESO LEGISLATIVO

1. Concepto.....	41
2. Proceso de dictaminación.....	43
2.1 Dictamen en sentido positivo.	45
2.2 Dictamen en sentido negativo	46
2.3 No dictaminación	46
2.4 Rezago Legislativo	47
2.5 Causales de rezago legislativo	48
3. Estructura y contenido	49
4. Adopción de resoluciones	50

CAPÍTULO IV. INICIATIVAS NO LEGISLATIVAS O PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO

1. Definición	53
2. Clasificación.....	54
2.1 De Exhorto	54
2.2 De Pronunciamiento.....	55
2.3 De Recomendación	55
2.4 De Convocatoria.....	55
3. Proceso de dictaminación.....	57
3.1 Resultados de la dictaminación.....	59
3.2 No dictaminación de las proposiciones	60

CAPÍTULO V. ANÁLISIS COMPARATIVO 63

I. Legislación Federal en México	64
II. Legislación internacional	65
1. España	65
1.1 Iniciativa Legislativa.....	65
1.2 Proposiciones no de ley (PNL)	67

1.3 Actuación legislativa del Senado.....	69
1.4 Fase de “Toma en consideración”	71
2. Alemania.....	73
2.1 El Bundesrat.....	74
2.2 El derecho a la iniciativa legislativa	75
2.3 Procedimiento en el gobierno federal	75
2.4 La técnica de los “Blauen Prüffragen” “Checkliste”	78
2.5 Iniciativa sin carácter legislativo	81
ANEXO: Cuadro comparativo.....	82
Consideraciones finales	87
Bibliografía.....	93

Presentación

La presente publicación es parte de una serie de documentos de apoyo referentes a diversos temas legislativos. Su contenido no pretende realizar un análisis teórico ni una interpretación jurídica, su desarrollo se realizará a través de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; del Reglamento del Senado de la República y de otros ordenamientos jurídicos. Los conceptos, la naturaleza, las funciones y otras descripciones en relación con el tema de La Iniciativa y el Dictamen Legislativos, fueron tomados de la doctrina y de diversa literatura sobre el tema.

Esta colección fue elaborada por instrucciones de la Mesa Directiva, con la finalidad de proporcionar respuestas a las preguntas que surjan a quienes participan del trabajo que desarrollan los senadores de la República; así como brindar la oportunidad al usuario de acercarse por sí mismo a descubrir un mayor conocimiento de los temas parlamentarios de su interés.

Secretaría General de Servicios Parlamentarios

Introducción

El Congreso de la Unión, desempeña dentro del marco de las atribuciones del Estado, la función legislativa y todas sus resoluciones tienen carácter de leyes o decretos.¹ Este trabajo aborda un punto preciso y primordial, la primera fase del procedimiento legislativo: la iniciativa legislativa. A la par expone lo relativo a la proposición con punto de acuerdo, que los legisladores presentan con el objeto de atender asuntos que no constituyen iniciativas de ley o decreto. La iniciativa es el primer acto que desencadena el proceso de formación y expedición de una ley o decreto y que puede ser ejercido por los sujetos facultados para ello por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La proposición con punto de acuerdo es toda petición o declaración formal que el Pleno de la Cámara realiza para asumir una postura institucional respecto a asuntos de diversas índoles que no tienen carácter vinculante.²

El propósito del presente documento es la difusión de los aspectos básicos relativos a la importancia de la iniciativa dentro del proceso legislativo, que puede proponer una reforma, abrogación, derogación o creación de una nueva ley o decreto, así como las proposiciones que no tienen carácter legislativo.

El texto está organizado en cinco capítulos. En primer término se expone en forma teórica la iniciativa legislativa a partir de su definición, naturaleza, clasificación y su importancia dentro del procedimiento legislativo. El segundo capítulo se refiere al estudio de los sujetos legitimados para presentar iniciativas, en las materias y modalidades que señala la propia norma fundamental. El capítulo tercero da tratamiento al dictamen que realizan las comisiones de las iniciativas que se les

1 Cfr. Artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Cfr. Artículo 276 del Reglamento del Senado de la República.

turnan y como dicha resolución puede ser expedida en diversos sentidos con disímiles consecuencias. El capítulo cuarto expone el tema de la proposición con punto de acuerdo a través de su definición que señala sus fines y la clasificación según su objeto. Finalmente, en el último apartado se realiza un análisis normativo comparado entre el sistema jurídico interno e internacional, con la intención de ofrecer un panorama más amplio que permita proponer algunas consideraciones de mejora y sugerir propuestas que tiendan a alcanzar un trabajo legislativo más profesional y eficiente.

CAPÍTULO I

LA INICIATIVA LEGISLATIVA

1. Marco Conceptual

1.1 Primer acercamiento

El diccionario de la Real Academia de la Lengua española expone diversas concepciones del término iniciativa, se elige la que se considera más apta al tema que se desarrolla en el presente documento. A partir de su etimología, se define gramaticalmente como: “La palabra iniciativa proviene del latín *initiatius*, que significa: dar principio a algo, acción de adelantarse a los demás, acto de ejercer el derecho a hacer una propuesta”.

El diccionario de Derecho, de Rafael de Pina Vara, define la iniciativa como: “atribución conferida a determinados órganos o personas para presentar a las cámaras legislativas proposiciones de ley”.³ En México, el proceso legislativo federal lo lleva a cabo principalmente el Congreso de la Unión, y el primer paso consiste en la presentación del documento que contiene un proyecto de ley o decreto,⁴ que consiste en una iniciativa

³ De Pina Vara, Rafael, Diccionario de derecho, México, Porrúa, 2006, p. 302

⁴ El Artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto...” El artículo 43 de la ley tercera de la Constitución Centralista de 1836, tuvo el siguiente texto: “Toda resolución del Congreso General tendrá el 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 solo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas. Al respecto véase en Diccionario universal de términos parlamentarios, 2ª. ed. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Comité del Instituto de investigaciones legislativas LVI Legislatura, p. 361, consultado el 20-02-2018, página visible en www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la diferencia entre la ley y el decreto es que, mientras la primera es general y abstracta, en

que expone su contenido y su propósito ante las cámaras de diputados o de senadores, pone en marcha el proceso de creación de leyes.

Los actos principales para la producción legislativa son los siguientes: la proposición de ley o decreto que se conoce como iniciativa; el dictamen que rinden las comisiones de dictamen legislativo; el proceso parlamentario de discusión del contenido del dictamen; el procedimiento para la aprobación mediante la votación; la observancia de la fórmula de expedición; la sanción, etapa donde corresponde al Ejecutivo expresar si está de acuerdo con la ley o decreto, que en caso afirmativo procederá a su promulgación; la publicación para que la ley sea del conocimiento de los gobernados; e iniciación de la vigencia para que la nueva ley o decreto sea observada por los ciudadanos y aplicada por los órganos de gobierno.⁵

1.2 Naturaleza jurídica

En palabras de Elisur Arteaga Nava: “Sin iniciativa no hay proceso legislativo; ya que esta lo inicia y finalmente, también justifica la existencia de ese cuerpo colegiado que se denomina Congreso de la Unión.”⁶ En consecuencia, se ejerce ante cuerpos colegiados legislativos o sus partes: las Cámaras que lo componen, por lo que se refiere a facultades exclusivas, legislaturas locales o Comisión o diputaciones permanentes. Deriva, de seguirse toda la secuela establecida, en una ley o en un decreto; estos pueden ser decretos propiamente dichos, decretos declaración o decretos

el decreto se trata de disposiciones concretas, es decir, particulares y parciales, con vigencia limitada en el espacio, tiempo, lugar, corporaciones, establecimientos y/o personas lo que hace que se restrinja el campo de su ejecución. Véase en Terminología legislativa, Congreso del Estado de Jalisco, LXI Legislatura, consultado el 20-02-2018, página visible en www.congreso.jalisco.gob.mx/?q=trabajo/terminologia

⁵ Cfr. Camposeco Cadena, Miguel Ángel, De las iniciativas, Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos, México, H. Cámara de Diputados, LIV Legislatura, pp. 20-21.

⁶ Arteaga Nava, Elisur, Tratado de derecho Constitucional. La iniciativa legislativa, sección doctrina, volumen I, México, Oxford University Press, 1999, consultado el 20-02-2018, visible en: <https://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/23/25-01>

resolución.⁷

La doble vertiente en que se manifiesta la actividad legislativa es respecto a dos planteamientos a los que los legisladores deben hacer frente: los generales, mediante la ley y los particulares, mediante decretos,⁸ por lo tanto, la naturaleza jurídica de la iniciativa es precisamente su carácter y substancia de iniciar el procedimiento de legislar. La iniciativa la presentan los entes oficiales, servidores públicos y particulares autorizados por la Constitución, para proponer un proyecto que verse sobre una materia de interés común para la sociedad. Es esencial para el nacimiento del acto legislativo porque de su existencia depende la realización y concurrencia de las siguientes fases del proceso que puede culminar en la creación de una ley o decreto.

1.3 Marco jurídico

El artículo 70 del Título Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto; el artículo 71 Constitucional, en su Capítulo Segundo, denominado “Del Poder Legislativo”, en su sección II, señala a los órganos y sujetos facultados para presentar iniciativas; el artículo 72 Constitucional establece las fases que dentro del proceso legislativo que deben seguir las iniciativas; la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece algunas disposiciones generales; y el Reglamento del Senado de la República, contiene la normativa complementaria y pormenorizada aplicable, relativa tanto a la iniciativa legislativa dentro del proceso legislativo, así como la reglamentación para las proposiciones con punto de acuerdo.

7 Juicio Político y Declaración de Procedencia, artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8 Arteaga Nava, Op. cit. p. 2

1.4 Concepto

Jorge Fernández Ruiz, define la iniciativa legislativa de la siguiente manera: “Entiéndase por iniciativa de ley, el proyecto de ley o de reformas a un ordenamiento legal, presentado a órgano legislativo competente para discutirlo y aprobarlo dentro de un proceso legislativo cuyo trámite tiene por propósito convertirlo en ley o reformar la ley, o en su caso, desecharlo.”⁹

Eduardo García Máynez, la define en sentido amplio: “la primera etapa del proceso legislativo, que se encuentra regulada específicamente en el artículo 71 Constitucional, considerada como el acto a través el cual el Presidente de la República, los diputados o los senadores del Congreso de la Unión, así como las legislaturas locales de los estados de la federación someten a consideración del Congreso de la Unión un proyecto de ley o decreto.”¹⁰

En relación con el punto anterior y ante la pregunta: ¿Qué significa la iniciativa de ley? Susana Thalía Pedroza de la Llave define la iniciativa legislativa como: “el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, por medio del cual o de las cuales se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. La iniciativa de decreto se refiere al derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones de carácter particular; es decir, que se refieran a determinados lugares, tiempos, personas, corporaciones o establecimientos.”¹¹

9 Ruiz Fernández, Jorge, Poder Legislativo, México, IJ-UNAM, Porrúa, 2003, p. 429.

10 Cfr. García Máynez, Eduardo, “Introducción al estudio del derecho”, en Pedroza de la Llave, Susana Thalía El Congreso de la Unión. Integración y regulación, México, IJ-UNAM, 1997, p. 216.

11 Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso de la Unión, integración y regulación, México, IJ-UNAM, 1997, p. 218.

El Reglamento del Senado de la República señala que el ejercicio del derecho de iniciativa da principio al procedimiento legislativo, la iniciativa consiste en la presentación del documento a través del cual los sujetos facultados por la Constitución presentan un proyecto de ley o decreto ante las Cámaras del Congreso; asimismo, incorpora una nueva característica para las iniciativas presentadas por senadores denominada “iniciativa con aval de grupo”, la cual para alcanzar dicha denominación requiere ser suscrita por la mayoría de los integrantes de un grupo parlamentario, incluyendo a su coordinador.¹²

1.5 La iniciativa en el proceso legislativo

La promoción del documento que contiene la propuesta legislativa constituye el primer acto formal para que principie el procedimiento de reforma o creación de una nueva ley o decreto, mismo que se compone de una serie de actos que en orden cronológico se constituyen a partir de la recepción en la cámara de origen¹³ y turno a la comisión o comisiones unidas¹⁴; la preparación del dictamen; su aprobación en la cámara de origen; la aprobación en la Cámara revisora; la sanción que otorga el Ejecutivo Federal; su promulgación; publicación del texto aprobado; y la iniciación de la vigencia de la nueva ley o decreto.

¹² Cfr. Artículo 164 del Reglamento del Senado de la República.

¹³ En los sistemas bicamarales el término se adjudica al órgano del Poder Legislativo que se encarga de conocer, discutir y aprobar en primera instancia los proyectos de ley o decreto, en tanto que a la otra cámara le corresponde la función de cámara revisora. Indistintamente pueden fungir como cámara de origen la Cámara de Diputados o de Senadores, excepto cuando se presenten iniciativas que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas en cuyos casos deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. [Artículo 72 fracción h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos].

¹⁴ De acuerdo a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cada cámara tiene integradas comisiones en diferentes materias y corresponde a las de carácter legislativo estudiar y analizar las iniciativas de ley o decreto que se les turnen para la elaboración de un dictamen, el cual contiene la resolución debidamente fundada y motivada para que esta transite al Pleno de la cámara que se trate para su aprobación o rechazo.

En estrecha vinculación con lo anterior, los doctrinarios señalan entre cinco y siete fases del proceso legislativo, otros van más allá y llegan a señalar hasta diez etapas o incluso más, esto es así, ya que después de presentada la iniciativa, en las fases correspondientes a la discusión, votación y sanción, se pueden presentar varios supuestos que deben ser observados por ambas cámaras, lo que deriva en un mayor o menor número de etapas en las que se debe cumplir con las formalidades requeridas por la propia Constitución y las complementarias exigidas en la ley secundaria, que puede reducir o prolongar el proceso de creación de una ley o decreto. Independientemente de los diferentes puntos de vista con que se puedan apreciar las etapas del proceso legislativo, partiendo de lo que establece la Constitución, se pueden delimitar tres etapas fundamentales: fase de iniciación, fase de discusión y fase de aprobación.

De acuerdo a la Constitución Federal: “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 se rinda el respectivo dictamen, en tal caso, dicho proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.”¹⁵ En la práctica parlamentaria los senadores y diputados presentan sus iniciativas en la Cámara a la que pertenecen, en igual forma, las que son presentadas durante los recesos del Congreso ante la Comisión Permanente,¹⁶ se envían a la Cámara a la que pertenece el proponente.

Es importante precisar, que cualquier iniciativa de ley o decreto, antes de ser debatida, discutida y sometida a votación por el Pleno de la Cámara respectiva, deberá ser turnada a la comisión o comisiones que

15 Cfr. Artículo 72, inciso I., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

16 De acuerdo con el artículo 78 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que funciona en forma temporal durante los períodos de receso con atribuciones y funciones delimitadas por la misma Constitución Federal, puesto que dicho órgano es el encargado de asegurar la continuidad funcional del Congreso cuando las cámaras se encuentran en receso. La Comisión Permanente, es quien recibe las iniciativas y las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones, dado que carece de facultades legislativas.

les compete según la materia del asunto de que se trate; para que estos órganos técnicos legislativos, después de realizar los estudios y análisis respectivos, procedan a la elaboración de los dictámenes en los que se funde y motive la propuesta de reforma o creación de una nueva ley o decreto.

El Senado de la República en atención a su función legislativa, se encarga de dar trámite a las iniciativas que se le presenten directamente o las que le remita la Comisión Permanente, de igual modo de los proyectos que recibe en su condición de Cámara revisora cuando la Cámara de origen es la de Diputados.

Cuando se presenta al Senado alguna iniciativa, si logra ser discutida y aprobada, se remite a la Cámara revisora, en este caso la Cámara de Diputados, para que lleve a cabo igualmente el proceso de discusión, votación y aprobación del proyecto de ley o decreto; una vez aprobado por ambas Cámaras se envía al Ejecutivo Federal para que en caso de que esté de acuerdo, proceda a su sanción y ordene su promulgación.

Para que la Constitución pueda ser modificada en una o varias de sus disposiciones, es necesario que la reforma sea aprobada por una mayoría de las dos terceras partes de los integrantes de cada una de las Cámaras del Congreso, más la aprobación de la mitad más uno, de las legislaturas de las entidades federativas y de la Ciudad de México, para que las Cámaras o la Comisión Permanente, según corresponda, emitan la declaratoria de aprobación de la reforma constitucional.¹⁷

La iniciativa constituye parte fundamental del proceso legislativo porque es la protagonista durante todas las fases del mismo. La presentación del proyecto es el acto que inicia el proceso y es precisamente dicha propuesta la que, después de haber cursado y dado cumplimiento a las disposiciones legales que marca cada una de las fases, la que va a derivar en la emisión de una nueva ley, en una reforma a la Constitución o a la legislación secundaria.

¹⁷ Cfr. Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.6 Estructura y contenido

La claridad necesaria para la comprensión de un texto jurídico está en función de una estructura interna adecuada y congruente con el contenido que se regula o que se pretenda regular, aplicando la técnica legislativa en la redacción de iniciativas, anteproyectos, proyectos, exposición de motivos, leyes y reglamentos.

Se define a la técnica legislativa como el arte de legislar clara y eficazmente, en virtud que constituye la actividad encaminada a construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas.¹⁸ En consecuencia, la labor del técnico legislativo *draftsman*, para los ingleses, consiste en elaborar el texto que manifiesta la decisión del legislador creador de la ley, porque como destaca Pablo Salvador Coderch: “el *draftsman* no es el autor de la decisión, pero sí del texto que la expresa.”¹⁹

En correspondencia con lo anterior, el método de la técnica legislativa se debe aplicar desde que inicia un proceso de creación del derecho, para que se realice un planteamiento correcto del problema; por lo cual, el Reglamento del Senado de la República prevé para la presentación de las iniciativas los siguientes requisitos mínimos de forma y fondo:

1. El encabezado o título con el señalamiento preciso del o de los ordenamientos a que se refiere y fundamento legal;

2. La exposición de motivos es parte fundamental de una iniciativa, comprende la identificación del problema y el tipo de interés que se atiende con la descripción general de la situación que se pretende

¹⁸ Sainz Moreno, Fernando “Técnica normativa: una visión unitaria de una materia plural”, la técnica legislativa a debate, Madrid, Tecnos, 1994, p. 19.

¹⁹ Salvador Coderch, Pablo, “Introducción”, la forma de las leyes, en Fernández Ruiz, Jorge, Poder legislativo, México, IJ-UNAM, Porrúa, p. 443

modificar o que se convierta en una nueva ley o decreto, a través de la explicación de los argumentos y fundamentos del proyecto, así como sus objetivos y los valores que lo justifican;

3. La iniciativa debe contener el establecimiento de los derechos y obligaciones, identificar los órganos, sujetos y autoridades involucrados, señalar las funciones y responsabilidades de cada uno y definir las materias, ámbitos y competencias. Asimismo, precisar las sanciones provenientes de la infracción o inobservancia a la ley, además de las normas transitorias para precisar los tiempos, modos y lugares de aplicación;

4. Para fijar el más exacto entendimiento de las modificaciones a una disposición vigente o para la creación de una nueva ley, el documento con la propuesta debe comprender el texto normativo que se propone de nuevos ordenamientos, adiciones o modificaciones a los ya existentes, señalando su denominación, naturaleza, ámbito de aplicación y las remisiones a otros preceptos legales de la misma o distinta disposición, solo de considerarse necesario;

5. Otros aspectos formales contemplan el lugar y fecha de formulación con el nombre y firma del autor o de los autores, y, en su caso, el grupo parlamentario del cual forman parte, la cámara a la que se dirige, que vaya acompañada de los documentos correspondientes en medio impreso y en soporte electrónico para su inclusión en la Gaceta; y

6. Es de suma importancia que se delimite claramente si existe la concurrencia por materia que corresponde tanto al ámbito federal y al local. Para ello se establece que son ordenamientos generales los que tienen competencia concurrente en todos los órdenes de gobierno y como federales aquellos que son aplicados a todas las personas en el territorio nacional por autoridades federales.

Estos requerimientos imprimen un estándar de calidad en la primera etapa de la elaboración de las leyes, sin olvidar su carácter político, en tanto que una ley es también y de manera principal, el producto de la negociación entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso.

1.7 Derecho de retiro

Para el caso de que el autor o autores de una iniciativa decidieran retirarla, el Reglamento del Senado de la República, dispone que, así como se tiene el derecho de presentarla, también se tiene el derecho de retirarla, pero si esta ha sido presentada por más de un legislador será necesario que la totalidad de los firmantes exterioricen su voluntad de retirarla; en caso contrario, solo se tomará nota de quienes retiren su firma. El retiro de la iniciativa se comunica al Presidente de la Mesa antes de ser dictaminada, para que se informe al Pleno y a las comisiones que corresponda.²⁰

Una vez que se dicta el turno a comisiones por parte del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa materialmente se remite de manera inmediata a las comisiones correspondientes para su análisis y dictamen, si posterior a ello, el o los proponentes manifiestan su voluntad de retirar el proyecto de ley o decreto, la presidencia de la Mesa Directiva mediante oficio, hace del conocimiento de las comisiones de dictamen la manifestación de voluntad del o de los senadores, por el cual se materializa la culminación del proceso legislativo para dicho asunto en cuestión, es decir, no basta con la manifestación de la voluntad por parte del legislador para retirar la iniciativa presentada, sino que es necesario que se informe al Pleno de ello y que a su vez, el Presidente de la Mesa Directiva comunique, de manera formal, la determinación de retiro del proyecto de ley o decreto a las comisiones dictaminadoras.²¹

20 Cfr. Artículo 165 del Reglamento del Senado de la República.

21 Cfr. Garita Alonso, Arturo, et. al., La Función legislativa en el Senado de la República, México, ed. Mesa Directiva, Senado de la República, 2015, p. 77.

CAPÍTULO II

FACULTAD LEGISLATIVA

1. Sujetos legitimados para presentar iniciativas

La iniciativa y formación de las leyes se encuentran reguladas en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y concretamente el artículo 71 Constitucional confiere la facultad de iniciar leyes o decretos a:

I. El Presidente de la República;

II. Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

III. Las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, y

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

Con respecto al “derecho” o “facultad” de iniciar leyes o decretos, en ocasiones la doctrina jurídica suele usar de forma indistinta ambos términos. Algunos autores al abordar el tema de la iniciativa legislativa lo hacen desde el derecho que tienen las personas establecido en una norma jurídica y la implícita facultad que les da este derecho para desplegar una conducta de hacer o no hacer.

Rolando Tamayo Salmorán, señala que entre las acepciones del término “derecho”, una es la ocasión en que el derecho indica que hacer sin necesidad de imponer una obligación, como en el ámbito civil, de celebrar un contrato o hacer un testamento, por lo tanto, el elemento central en el enfoque alternativo no imperativo lo constituye el concepto de facultad (del latín *facultas-atís*) que significa poder o habilidad para

hacer una cosa. En el concepto jurídico dicho término presupone la aptitud o potestad de una persona para modificar una situación jurídica existente como en el caso del derecho subjetivo, pero la diferencia estriba en que, en el caso de la facultad, no se trata solo de realizar hechos lícitos (jurídicamente permitidos) sino además, producir actos jurídicos válidos. Por consiguiente, el concepto jurídico de facultad indica que alguien está investido jurídicamente por una norma de derecho para realizar un acto jurídico válido, ya que de no ser así, el acto sería nulo.²²

En el derecho privado facultad se opone a incapacidad o ausencia de potestad. En el derecho público la noción de facultad se encuentra asociada a la noción de competencia material que se identifica con las facultades del órgano.²³ Con respecto al tema que nos ocupa, Camposeco Cadena destaca puntualmente las diferencias entre el derecho de iniciativa y el derecho de petición: “ambos son derechos constitucionales, el de iniciativa es un derecho público objetivo; el de petición, derecho público subjetivo. Tienen propósitos diferentes: el primero, se transforma en ley; el segundo, obtiene un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido. Además, la iniciativa se formula ante órganos legislativos; la petición, ante cualquier funcionario o empleado público.”²⁴

En opinión de los especialistas, en el sistema jurídico mexicano, 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 presentar iniciativas para dar comienzo al proceso de creación de normas jurídicas a órganos o a individuos que integran órganos del Estado, como en el caso del Presidente de la República que representa al Poder Ejecutivo Federal y a los ciudadanos que cumplan con los requisitos previstos en la propia norma fundamental.

22 Cfr. Tamayo Salmorán, Rolando, *Facultad Jurídica y derecho subjetivo*, pp. 60-63, consultado el 27-03-2018, página visible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/923/5.pdf>

23 ídem

24 Cfr. Camposeco Cadena, *Op. cit.* (De las iniciativas...) pp. 25-26.

2. Facultad de iniciativa preferente

La iniciativa preferente forma parte de la reforma constitucional en materia política publicada el 9 de Agosto de 2012. Esta figura se incorpora en el artículo 71 de la Constitución Federal, con la finalidad de aprobar los temas prioritarios de la agenda nacional a través de un trámite preferente. Su objeto viene a fortalecer las relaciones de coordinación entre los poderes ejecutivo y legislativo, toda vez que al priorizar el trámite legislativo de aquellas iniciativas de ley o decreto que se califiquen justificadamente de interés nacional y de urgencia, estas deban atenderse en un plazo de treinta días. En este sentido, la iniciativa preferente se convierte en un instrumento Constitucional y legal que permite gobernar con mayor eficacia al dar oportuna y expedita atención a cuestiones apremiantes. La reforma se estableció en los siguientes términos:

“El día de la apertura de cada período ordinario de sesiones el Presidente de la República puede presentar hasta dos iniciativas de carácter preferente, o bien señalar ese carácter para dos iniciativas previamente presentadas, pendientes de dictaminar. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días.”²⁵

Por consiguiente, la iniciativa preferente es aquella que es presentada por el Ejecutivo Federal en ejercicio de su facultad exclusiva con un carácter preferencial ante las Cámaras del Congreso de la Unión y precisamente, su naturaleza estriba en la temporalidad de treinta días naturales computados a partir del día que el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen, después de recibirla, le asigne el turno a las comisiones legislativas, observando dicho plazo para la elaboración del dictamen, en el entendido de que, si llegado a su vencimiento la iniciativa no ha sido dictaminada, será sometida en sus términos y sin mayor trámite a discusión y votación en el Pleno de la Cámara de origen en la siguiente sesión inmediata que tenga lugar. Con motivo de la urgencia que supone el estudio y dictamen de los proyectos de ley o decreto con

²⁵ Cfr. Último párrafo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

carácter preferente, y dado que es en este proceso donde una iniciativa puede retrasarse en su tramitación, es que en esta fase se ha establecido el límite de tiempo referido; en consecuencia, a partir de este momento, las iniciativas sin ser dictaminadas podrán transitar al Pleno y continuar con el procedimiento legislativo ordinario establecido en el artículo 72 Constitucional.

Es importante mencionar, que se exceptúa de carácter preferente a aquellas iniciativas concernientes a adición o reformas a la Constitución, cuya tramitación difiere al procedimiento legislativo ordinario. Salvo esta excepción, las iniciativas presentadas con carácter preferente podrán versar sobre cualquier materia y comprender uno o más ordenamientos cuando exista conexidad en los temas.

Por consiguiente, se puede afirmar que la iniciativa preferente es un mecanismo que ayudará a disminuir la detención de iniciativas, fenómeno que ha aumentado debido a la pluralidad política existente en el Congreso. No obstante, en términos políticos los grupos parlamentarios trabajan para obtener de la oposición la colaboración necesaria para darle curso a sus iniciativas de ley o decreto y así evitar que estas queden varadas y no puedan culminar su proceso legislativo, por más necesarias o apremiantes que sean.

3. Facultad amplia

La Constitución establece cuales son las autoridades legalmente facultadas para la presentación de iniciativas de ley o decreto. El mandato contenido en el artículo 71 Constitucional otorga ilimitadamente la potestad de iniciar leyes o decretos al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, a las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México; y no determina materias o condiciones específicas para su ejercicio al Ejecutivo Federal.

El Poder Ejecutivo participa en el proceso legislativo con base en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal: presenta las iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión; ejercita las facultades extraordinarias para legislar según los artículos 29 y 131 constitucionales; negocia los tratados internacionales, de acuerdo a los artículos 76, 89 y 133, de la misma norma fundamental; hace uso de la facultad reglamentaria contemplada en la fracción I del artículo 89 Constitucional; y presenta la iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los integrantes de las Cámaras de Diputados y Senadores, de igual modo, son titulares de la facultad de presentar proyectos de ley o decreto, sin más restricciones que respetar las materias que competen en forma exclusiva al Ejecutivo federal. El artículo 73 Constitucional asigna al Congreso de la Unión las materias exclusivas en las que debe legislar y a su vez cada Cámara cuenta con facultades propias; en consecuencia, sobre las mismas no pueden legislar las entidades federativas ni la Ciudad de México, por lo que deberán observar las limitaciones que la Constitución les confiere.²⁶

De todos los titulares del derecho a iniciativa, por disposición constitucional, es el Presidente de la República quien goza de un mayor campo de acción, ya que lo puede hacer indistintamente ante cualquiera de las Cámaras, ante la Comisión Permanente y el Congreso actuando en asamblea única.²⁷ La facultad del Ejecutivo Federal puede comprender casi todas las materias, suspensión de garantías y otorgamiento de facultades extraordinarias,²⁸ informe anual,²⁹ renuncia al cargo,³⁰ nombramientos,³¹

26 Cfr. Artículos 74, 76, 118 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

27 Cfr. Arteaga Nava, Op. cit. pp. 6-7.

28 Cfr. Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

29 Cfr. Artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

30 Cfr. Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

31 Cfr. Artículo 89 fracciones II, III, IV, V, IX y XIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

uso de la guardia nacional,³² tratados y convenciones,³³ licencias y permisos para salir de territorio nacional,³⁴ salida de tropas nacionales del territorio nacional y permisos para que pasen tropas extranjeras por él, o para que escuadras ajenas se estacionen en aguas nacionales,³⁵ informes en relación con las facultades que para el mismo Presidente derivan del artículo 131 Constitucional,³⁶ licencias y renunciaciones de ministros de la Suprema Corte,³⁷ declaración de guerra,³⁸ proponer al titular del Ejecutivo local cuando han desaparecido los poderes de un estado.³⁹

Por parte del Poder Ejecutivo, la facultad de iniciativa corresponde en forma exclusiva al Presidente de la República en forma general y constante, en consecuencia no la pueden ejercitar los secretarios ni otro servidor público que dependa de él.

4. Iniciativa Ciudadana

El sistema Constitucional en México se encontraba reducido al modelo de democracia representativa,⁴⁰ donde los derechos políticos de los ciudadanos se circunscribían a votar y ser votado, no obstante que en el

32 Cfr. Artículos 76 fracción IV y 89 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

33 Cfr. Artículos 76 fracción I y 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

34 Cfr. Artículos 85 y 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

35 Cfr. Artículo 76 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

36 El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir tarifas de exportación e importación, restringir y prohibir las exportaciones y tránsito de productos cuando lo considere urgente a fin de regular el comercio exterior y la economía del país.

37 Cfr. Artículo 76 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

38 Cfr. Artículo 73 fracción XII y 89 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

39 Cfr. Artículo 76 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

40 Giovanni Sartori, define a la democracia representativa como "aquella donde el pueblo no gobierna pero elige a los gobernantes que lo gobiernan". Al respecto véase: Sartori Giovanni, ¿Qué es la democracia? ed. Taurus, 2007.

artículo 26 Constitucional el Ejecutivo Federal convoca a la ciudadanía a participar en el Plan Nacional de Desarrollo, esta disposición en la realidad no adquirió en general un carácter práctico.⁴¹

Anterior a la reforma política de 2012, diversos mecanismos de participación ciudadana ya se encontraban en la mayoría de las entidades federativas. A nivel federal la idea data desde el sexenio de 1982-1988 con la aprobación de la Ley de Planeación que institucionalizó las consultas populares y estableció un sistema nacional de planeación democrática, y empieza a sentar las bases para el impulso de la participación de la sociedad en las políticas públicas. Con la Ley de Participación Ciudadana de 1998, en la Ciudad de México iniciaron las experiencias participativas y se empezaron a desarrollar políticas de cercanía con los ciudadanos mediante audiencias públicas.

Para el año 2000, la participación ciudadana se empieza a establecer a nivel local en la Ciudad de México, de una manera más o menos firme en el horizonte simbólico de los actores políticos y sociales. En ciertas áreas de la administración federal se hablaba de la necesidad y conveniencia de la participación ciudadana para la gobernabilidad, legitimación y eficiencia de la administración pública. Con la creación del Instituto Nacional de Desarrollo Social, la aprobación en 2004 de la Ley Federal de Apoyo a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y la aprobación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con la consiguiente creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. (Ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales); se sientan las bases sistematizadas de la participación

41 Cfr. Valadés, Diego, Referéndum Constitucional, Revista Hechos y Derechos, año 5, No. 43, enero-febrero 2018, IJ-UNAM, consultada el día 27-03-2018, página visible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/.../9045>.

ciudadana.⁴²

Las instancias de contacto entre ciudadanos y gobierno han seguido aumentando en los últimos años, destaca la cantidad de órganos colegiados con representación ciudadana para los programas del sector público estatal y municipal. Asimismo, se establece en la Ciudad de México y en la mayoría de las entidades federativas mecanismos de democracia directa, como el referéndum y plebiscito.⁴³

En este contexto, tradicionalmente la facultad de presentar iniciativas se había mantenido limitada por la Constitución al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados. La reforma en materia política de 2012,⁴⁴ cambió este panorama. Ya que pone a la participación ciudadana en el centro de las propuestas sometidas a consideración de las Cámaras, reconociéndose a los ciudadanos el derecho de intervenir directamente en los asuntos de interés público y en la toma de decisiones, ya sea para la creación o aprobación de leyes o para la solución de asuntos de naturaleza

42 Cfr. Olvera, J. Alberto, *La Participación ciudadana y sus retos en México*, México, 2009, pp. 16-22, consultado el 30-05-2018, página visible en: [www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/.../5/.../b\)Olvera_Entregable_2.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/.../5/.../b)Olvera_Entregable_2.pdf)

43 Del latín referéndum, refiere, proedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos. El referéndum es un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al cual tienen derecho los gobernados de acuerdo a las leyes de cada país. Es un instrumento conocido por la teoría política como democracia directa. Divide al Poder Legislativo, permitiendo que el elector lo comparta con el Congreso o Parlamento; es decir, no es un instrumento que reemplace a las instituciones representativas, sino que por el contrario las complementa, dando así una mayor legitimidad a las prácticas de gobierno. Se diferencia del Plebiscito, que teniendo similar connotación, son utilizados con propósitos de mayor especificidad, el primero para la aprobación o rechazo de decisiones de trascendencia política y el segundo para la adopción de resoluciones legales o administrativas que no implican pronunciamientos ideológicos políticos. (Rivera Alvelais, Francisco, en *Diccionario universal de términos parlamentarios*, p. 582).

44 La Reforma en materia política de 9 de agosto de 2012, incluyó reformas en cuanto a la iniciativa ciudadana: al párrafo primero y fracción II del artículo 35; la fracción III del artículo 36 y el párrafo segundo del artículo 71. Se adicionaron las fracciones VI, VII y VIII del artículo 35; una fracción IV y un tercer y cuarto párrafos al artículo 71; una fracción XXIX-Q al artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

política.⁴⁵

La iniciativa ciudadana es el instrumento por medio del cual, los ciudadanos podrán presentar ante el Congreso, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes. Este medio adicional de expresión política, abre paso a la democracia participativa, que implica que la ciudadanía en un porcentaje equivalente al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores pueda ejercer el derecho de presentar iniciativas de ley o decreto ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, cuando este se encuentre en receso. En este sentido, con el objeto de garantizar y dar efectividad a la reforma constitucional en materia de participación ciudadana, se conformó la instrumentación necesaria para su aplicación en la Ley Orgánica del Congreso, a fin de que las iniciativas presentadas, una vez verificado que cumplen con los requisitos por la autoridad electoral, continúen con el procedimiento legislativo ordinario.

Por otro lado, en materia de derechos políticos, el Estado mexicano es parte de los diversos instrumentos internacionales que los reconocen y protegen; como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, ambas de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; y la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 que en su artículo 23 contempla:

“Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y c) de tener acceso a condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.”

⁴⁵ Carbonell Miguel, Fix Fierro, Héctor, et. al., Estado Constitucional, justicia y vida universitaria, México, IJ-UNAM, t. IV, v. 2, pp. 547-548

Los derechos políticos, también denominados derechos del ciudadano, son prerrogativas reconocidas a las personas con calidad de ciudadanos, atributo que los faculta para participar en la conducción de los asuntos públicos. A partir de estas concepciones y en atención a las necesidades y reclamos de la sociedad, como complemento a la democracia representativa y con la finalidad de lograr un sistema político más participativo, donde los ciudadanos se involucren en las políticas públicas en forma más inmediata, es que se incorporan a la Constitución Federal, figuras como la consulta popular,⁴⁶ el derecho de los ciudadanos a hacer propuestas de leyes o decretos al poder legislativo y la implementación de las candidaturas independientes.⁴⁷

4.1 El Derecho de Petición y la Iniciativa Ciudadana

Los particulares, por vía indirecta, así como las corporaciones o autoridades que no tienen expresamente la facultad de presentar una iniciativa de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, conforme a los artículos 8º y 35, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pueden entregar toda petición ante cualquiera de las Cámaras del Congreso.⁴⁸

La figura de la iniciativa ciudadana debe distinguirse del derecho de petición contemplado en la Constitución, en virtud de que en el

46 De acuerdo a la Ley Federal de Consulta Popular, reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "la consulta popular es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional."

47 De acuerdo con el Instituto Nacional Electoral, los candidatos independientes son aquellos que postulan a algún cargo de elección popular y que no pertenecen a un partido político, con ello ejercen el derecho a ser votados. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, ha destacado que los derechos políticos tienen dos aspectos claramente identificables: el derecho al ejercicio directo del poder y el derecho a elegir a quienes deben ejercerlo.

48 Cfr. Pedroza de la Llave, Op. cit. (El Congreso de la Unión...) p. 218

primer caso consagra un derecho genérico y en el segundo un derecho específico, por cuanto corresponde solo a los ciudadanos. Con respecto al tema de la iniciativa ciudadana es evidente que tendría mayor relación con el contenido del artículo 35 Constitucional, que en su fracción V señala que son derechos de los ciudadanos ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.⁴⁹ El mismo artículo 8° señala una restricción al ejercicio de este derecho, cuando menciona en la parte final del primer párrafo, que en materia política solo podrán hacer uso del derecho de petición los ciudadanos de la República y para el caso de la iniciativa ciudadana el requisito es que se presente por un porcentaje equivalente al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

5. Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México

El artículo 115 Constitucional establece los lineamientos de los gobiernos locales. Dispone que los estados adopten, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, tomando como base de su división política el municipio. En las constituciones locales se contemplan las facultades de los Congresos respectivos para darse sus propias leyes de acuerdo con los lineamientos que establece la federación.⁵⁰ Las legislaturas de los estados de la República tienen la facultad de iniciar ante el Congreso de la Unión las leyes competencia del poder legislativo federal, la facultad y también obligación de aprobar o no aprobar un proyecto que les remita el Congreso de la Unión y secundar las iniciativas de otros Congresos locales.⁵¹

49 Cfr. Cienfuegos Salgado, David, *Justiciabilidad Electoral en México. Reflexiones, Retrospectivas y Retos*, México, IJ-UNAM, 2016, pp. 26 y 27.

50 Cfr. Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

51 Cfr. Salgado Brito, Juan, *Facultades de las legislaturas de los estados en el proceso de reforma a la Constitución Federal*, México, IJ-UNAM, pp. 134-135.

Con la reforma constitucional de 2016 en materia política de la Ciudad de México, el Distrito Federal se convierte en una entidad federativa denominada oficialmente Ciudad de México, sede de los poderes de la Unión y capital de la República, que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.⁵²

El poder legislativo de la Ciudad de México se deposita en el Congreso quien tiene competencia para expedir y reformar las leyes aplicables a la Ciudad de México en las materias conferidas al ámbito local por la Constitución Federal, en las que se ejerzan facultades concurrentes, coincidentes o de coordinación con los poderes federales y las que no estén reservadas a la Federación, así como las que deriven del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y todas aquellas que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades concedidas a las autoridades de la Ciudad.⁵³ Asimismo, el poder legislativo de la Ciudad de México, tiene la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión y aprobar o rechazar las reformas a la Constitución remitidas por el propio Congreso.

52 Cfr. Artículos 44 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

53 Cfr. Artículo 29 inciso a) de la Constitución Política de la Ciudad de México.

CAPÍTULO III

EL DICTAMEN EN EL PROCESO LEGISLATIVO

Dentro del proceso para la creación de normas jurídicas se encuentra una etapa que principia desde que se recibe la iniciativa de ley o decreto, se da cuenta al Pleno y el Presidente de la Mesa Directiva la envía a la comisión o comisiones competentes con la finalidad de que procedan a su estudio, análisis y discusión que va concluir con la emisión de una resolución de carácter legislativo denominada dictamen.

1. Concepto

La palabra dictamen proviene del latín *dicere, dictare*, que significa dictar; de entre sus acepciones, interesa destacar cuando se refiere a opinión, consejo y juicio que se pronuncia sobre una cosa y que en determinados asuntos debe atenderse por los tribunales, corporaciones o autoridades.⁵⁴

En el ámbito parlamentario, el dictamen es la resolución acordada por la mayoría de los integrantes de una comisión con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración, a través de la cual se propone al Pleno una decisión dirigida a que apruebe, modifique o deseche en parte o completamente las iniciativas o proyectos que le fueron turnados por el Presidente de la Mesa Directiva

Antes de proceder a iniciar el proceso de dictaminación, es necesario verificar que el asunto haya sido turnado a las comisiones participantes, de lo contrario, tendrá un vicio de forma que lo podría hacer nulo.

⁵⁴ González Oropeza, Manuel, (coord.) Op. cit. (Diccionario de términos parlamentarios) p.252

Toda iniciativa o proyecto de ley o decreto se turna a comisiones por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen con el objeto de que se emita el dictamen respectivo, salvo que por su importancia y trascendencia se apruebe someterlo de inmediato al Pleno o por considerarse de urgente resolución.

Para efectos de dictaminación los asuntos se turnan a aquellas comisiones que, en razón de sus denominaciones, tengan la competencia directa en el conocimiento del asunto. Para tal efecto se deberá atender a las disposiciones aplicables, así como las facultades que se atribuyen a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los órganos autónomos o cualquier otro ente público según el instrumento de su creación, que sirven para la denominación de las comisiones.⁵⁵ En el caso de reformas constitucionales, la competencia directa proveerá en primer término a la Comisión de Puntos Constitucionales y en segundo a la comisión en torno a la materia misma de la reforma constitucional que se propone.

La Mesa Directiva podrá turnar un asunto a máximo dos comisiones adicionales a la de Estudios Legislativos⁵⁶ que corresponda, sin embargo, de manera excepcional en función de la naturaleza de los asuntos, es decir, por su importancia y relevancia, complejidad, porque involucre varias materias o por interés político donde se requiera una mayor participación de las fuerzas políticas en el proceso de dictaminación, se hace necesario que la Mesa Directiva determine se turne a más de tres comisiones.

Los asuntos también pueden ser turnados para efectos de opinión, cuando el estudio de los proyectos guarden relación en cuanto a la materia de competencia con otras comisiones y se requiera que estas aporten

55 Cfr. Artículo 117 del Reglamento del Senado de la República.

56 La Comisión de Estudios Legislativos trabaja conjuntamente con las comisiones ordinarias haciendo los estudios y análisis de los proyectos para producir el dictamen correspondiente. Derivado de la necesidad y de la práctica parlamentaria han existido tres comisiones de Estudios Legislativos: la nombrada en principio, la Comisión de Estudios Legislativos Primera y Comisión de Estudios Legislativos Segunda.

puntos de vista u opiniones. No obstante que las opiniones que emiten las comisiones requeridas al efecto o las que se presentan por decisión propia, no son vinculantes para el dictamen que se emita,⁵⁷ pueden coadyuvar a profundizar en el estudio de los asuntos que contribuyan a la elaboración de dictámenes de mayor calidad.

2. Proceso de dictaminación

La etapa en la que se elabora el dictamen es la más importante del proceso legislativo, ya que implica el trabajo técnico y especializado de las comisiones con la finalidad de producir una resolución que determine la viabilidad de una iniciativa de ley o decreto o proposiciones que hagan los legisladores, previo los estudios y análisis correspondientes.

Inmediatamente después de que se recibe una iniciativa o proyecto, los presidentes de las comisiones respectivas lo hacen del conocimiento de sus integrantes para recabar sus comentarios y propuestas. La Junta Directiva de la comisión coordinadora, en consulta con las otras comisiones dictaminadoras, acuerda la organización y el método de trabajo para el estudio de los asuntos y la elaboración de los proyectos de dictamen. El proyecto de dictamen formulado por la comisión coordinadora se somete a consideración de las otras comisiones dictaminadoras a fin de incorporar sus observaciones y una vez aprobado se envía a los integrantes de las comisiones unidas, al menos con 24 horas antes de la reunión para su discusión y votación.⁵⁸

Las iniciativas y proyectos turnados a comisiones son dictaminados dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno, no obstante, cuando la trascendencia o la complejidad de una iniciativa o proyecto lo requiera, la Mesa puede disponer un plazo mayor al de treinta días, mediante solicitud dentro de los diez días hábiles posteriores a la recepción del turno, las comisiones

57 Cfr. Artículos 179 y 180 del Reglamento del Senado de la República.

58 Cfr. Artículos 94, 95 y 186 del Reglamento del Senado de la República.

dictaminadoras pueden solicitar al presidente, mediante escrito fundado y motivado dicha ampliación.⁵⁹

Para la producción de resoluciones de calidad que permitan al órgano senatorial una deliberación y discusión más eficaz y simplificada, se hace necesario que en el seno de las comisiones dictaminadoras, se utilicen las herramientas de técnica legislativa a su alcance que ayude a integrar las múltiples dimensiones normativas, fácticas y valorativas necesarias a la hora de la producción del dictamen.

Eliseo Muro Ruiz, menciona las principales herramientas de técnica legislativa para abordar en forma racional, sistemática y científica el estudio y producción de normas jurídicas: La *investigación de campo* y la *bibliográfica* que abarque la información necesaria respecto del asunto a dictaminar, llevar a cabo una clasificación de los conceptos para arribar a definiciones precisas; utilizar el *método sistemático* para ordenar la información y el *método deductivo* con la finalidad de analizar las situaciones, los sujetos involucrados y su impacto en los diversos ámbitos de la sociedad. De igual modo se puede utilizar el *método de concordancias* para valorar supuestos diferentes y determinar su coincidencia o interrelación; con el *método de diferencias* se comparan los hechos jurídicos para identificar sus características; el *método de variaciones concomitantes* ayuda a determinar los cambios del suceso a examinar; *el método comparativo* permite analizar los fenómenos jurídicos en diferentes épocas de la actividad legislativa en el país y en relación con el ámbito internacional; el *método dialéctico* se utiliza para la confrontación de ideas; el *método fenomenológico* auxilia a describir los hechos y cosas tal y como han sucedido, sin emitir juicios de valor; con el *método analítico* se estudian los textos jurídicos de acuerdo a las hipótesis del proyecto planteado; con el *método mayéutico* se perfeccionan las interrogantes y respuestas planteadas; el *método estadístico*, sirve para la comparación de comportamientos de grupos y cifras; el método didáctico que enseña a comunicar de manera lógica los resultados obtenidos.⁶⁰

59 Cfr. Artículo 212 del Reglamento del Senado de la República.

60 Muro Ruiz, Eliseo, Algunos elementos de técnica legislativa, México, IJ-UNAM, 2007, p. 4.

Adicionalmente, se pueden implementar otros métodos, recursos y reglas prácticas que ayuden a estructurar de mejor manera no solo la resolución de dictamen, sino también observar su aplicación desde el principio del proceso legislativo con la presentación de la iniciativa con proyecto de ley, reforma o adición, que en consecuencia ayudará a una mejor interpretación que facilitará el proceso de dictaminación. Ahora bien, los dictámenes que emiten las comisiones legislativas y que se someten a la consideración y votación del Pleno en cada Cámara, en la práctica parlamentaria no obligatoriamente resultarán aprobados, incluso no a toda iniciativa recae un dictamen, ni a todo dictamen recae una votación aprobatoria del Pleno.⁶¹ Sin embargo, para que la decisión de la asamblea plenaria se lleve a cabo, las comisiones legislativas deberán de emitir una resolución concreta y que pueda ser votada.

2.1 Dictamen en sentido positivo.

Es el documento escrito que acredita y justifica el cumplimiento de un requisito de trámite procesal legislativo expedido por las comisiones dictaminadoras de la cámara respectiva que contiene la declaración de que se ha realizado el estudio de una iniciativa de ley, decreto o proposición con punto de acuerdo, con los antecedentes del asunto, la forma como se desarrollaron y se arribó a los puntos resolutiveos y las conclusiones que emiten un juicio objetivo sobre la necesidad de legislar el proyecto propuesto, que declara su viabilidad o reformabilidad para formalizar las siguientes etapas del procedimiento.

A. Aprobación

Para el caso de que el dictamen en comisiones resulte positivo, previa la discusión y votación correspondiente, le dará aptitud a la iniciativa de ser sometida al Pleno como propuesta de ley o decreto para que el órgano plenario se pronuncie al respecto de igual forma, en lo general y en lo particular observando las reglamentación conducente.

⁶¹ Cfr. Cabada Huerta, Marineyla, "La facultad de iniciativa legislativa", Revista Quórum, México, Cámara de Diputados, s.a. p. 45, consultado el 4-03-2018, página visible en: www3.diputados.gob.mx/cámara/content/download/.../file/facultad%20iniciativa.pdf

B. Desaprobación

Pueden ser dos las consecuencias que se originen de una desaprobación del dictamen por parte del Pleno:

a) Desechamiento. La Cámara respectiva rechaza la propuesta que contiene el dictamen, no pudiendo volver a presentarse el proyecto durante las sesiones del año.⁶²

b) Devolución. Aunque se rechaza la propuesta del dictamen, se considera pertinente regresarlo a la comisión para que esta realice un nuevo estudio y modificación del mismo, a fin de presentar una nueva propuesta a la Asamblea.⁶³

2.2 Dictamen en sentido negativo

Es la resolución con las conclusiones que determinan la inviabilidad técnica y jurídica de una iniciativa que transita al Pleno con propuesta de desechamiento total, misma que será discutida solo en lo general, salvo que exista voto particular que requiera el debate de artículos en específico, de no ser así, previo a la votación puede someterse a consideración del órgano plenario que la iniciativa reciba una segunda oportunidad y se devuelva el dictamen a comisiones con la finalidad de que se realicen nuevos estudios encaminados a atender las causas que motivaron su desechamiento. De no presentarse esta situación se propone al Pleno realice la declaración de improcedencia y se archive el proyecto como asunto concluido.

2.3 No dictaminación

Es la ausencia de evaluación de las iniciativas presentadas y su origen puede deberse a diversas y múltiples causas, lo que provoca el rezago legislativo. De acuerdo con el numeral 1 del artículo 212 del Reglamento del Senado, las iniciativas y proyectos turnados a comisiones son dictaminados dentro de un plazo no mayor a 30 días hábiles, contados a partir del siguiente

⁶² Cfr. Artículo 72 inciso G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶³ De acuerdo a los artículos 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 204 y 205 del Reglamento del Senado.

al de la recepción del turno. En caso de que a una comisión se le venza el plazo de treinta días para dictaminar, pueden requerir de un mayor plazo, solicitando al presidente de la Mesa Directiva, a través de escrito fundamentado y motivado, la ampliación hasta por la mitad del tiempo que les haya correspondido.

No obstante dicha disposición para la continuidad del proceso legislativo, debido a la complejidad o trascendencia de un asunto, a veces resulta materialmente imposible para las comisiones emitir los respectivos dictámenes e incluso algunas iniciativas no son dictaminadas durante toda la legislatura en que fueron presentadas, permaneciendo en condición de trámite y llegan a constituir lo que es denominado formalmente rezago y que se va acumulando en el transcurso de una o varias legislaturas.

2.4 Rezago Legislativo

El rezago legislativo es un fenómeno que se produce simultáneamente con la complejidad de legislar, donde convergen con dificultad, no solo la aplicación de la técnica jurídica, sino también influyen factores sociológicos y políticos. Este último factor es el más difícil de conciliar, ya que es precisamente la falta de acuerdo político para resolver sobre un asunto, lo que crea las dificultades y demora la función de dictaminar.⁶⁴

Esta situación no está, desde luego, en el espíritu del legislador, ya que el numeral 3 del artículo 219 del Reglamento dispone que de igual forma, dentro de los diez días hábiles posteriores a la recepción del turno, las comisiones dictaminadoras pueden pedir al presidente, mediante escrito fundado y motivado, la ampliación de los plazos señalados en este artículo hasta por la mitad del tiempo que les haya correspondido. La Mesa resuelve lo conducente e informa al Pleno en la siguiente sesión.

⁶⁴ Cfr. Camacho González, Luis Alfonso, El Rezago legislativo, México, (CEDIP) revista Quórum Legislativo, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2006, p. 179, consultada el 2-03-2018, página visible en www.diputados.gob.mx/cámara/content/download/.../file/rezago%20legislativo.pdf

2.5 Causales de rezago legislativo

Se exponen en forma general y no particular, algunas de las causas más notorias de rezago legislativo:

a) La presencia plural en el Congreso ha elevado el activismo legislativo que se traduce en un aumento creciente de iniciativas de ley presentadas, de las cuales muchas se quedan sin dictaminar por la falta de acuerdo entre las diversas fuerzas políticas representadas en las cámaras.

b) La insuficiencia regulatoria en relación al procedimiento legislativo y de la labor en comisiones, que se ve imposibilitada a dar una respuesta efectiva ante los nuevos escenarios de discusión política que conlleva el aumento de la pluralidad en las composiciones de las cámaras.

c) Iniciativas que hacen un buen planteamiento del problema pero que pasan por un diagnóstico inadecuado.

d) El reclamo social, manifestado por una sociedad que exige solución a problemas de diverso orden, que pueden ser mediatizados y generan presión ante el Congreso, lo que ocasiona que se legisle bajo un clima poco propicio para avocarse a un estudio detallado y bien razonado que permita presentar iniciativas con posibilidades de ser convertidas en nuevas leyes.

e) Iniciativas basadas en ocurrencias particulares con buenas intenciones, pero dispersas.

f) Compromisos adquiridos por los legisladores en sus campañas políticas que derivan en iniciativas dirigidas a la proyección programática de sus partidos.

Las últimas tres causales pueden ocasionar que se presenten iniciativas con proyectos de poco impacto, mal planteadas, con ausencia de evaluación, con poca o nula viabilidad, que podrían provocar serias dificultades de adaptación con el sistema normativo vigente o que solucionen un problema pero generen otro, porque la solución que se brinda con la emisión de la ley resulta defectuosa.

3. Estructura y contenido

La estructura de los dictámenes obedece a la misma estructura de la iniciativa de ley o decreto o proposición con punto de acuerdo que se examina, de ahí la importancia de que la iniciativa haga un planteamiento del problema en forma correcta y empleando los elementos de técnica legislativa. En consecuencia, la elaboración del dictamen debe contemplar la necesaria congruencia e integración entre ambos documentos, mismos que deben estar correlacionados desde los antecedentes, los razonamientos de fondo y la conclusión o resolutive que determine si la iniciativa es viable o no. Este desarrollo se debe realizar en forma lógica y sistemática, explicando cómo se resolvió el planteamiento y los alcances de la resolución. Por consiguiente, para dar certeza jurídica resulta indispensable que el dictamen cumpla con ciertos requisitos formales y de fondo para que el órgano plenario de las Cámaras pueda pronunciarse en el sentido de aprobarlo o no.

Por la diversidad y complejidad de los asuntos a dictaminar las resoluciones pueden presentar estructuras y organizaciones diferentes, sin embargo, se debe dar cumplimiento al menos a los siguientes requisitos:

- a) Encabezado o título en el cual se especifica el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento que se pretende establecer, modificar, derogar o abrogar.*
- b) El nombre del órgano que lo emite y los integrantes que lo suscriben.*
- c) Los antecedentes generales, así como fundamentos legales y reglamentarios.*
- d) El objeto y descripción de la iniciativa o proyecto.*
- e) Método de trabajo, análisis, discusión y valoración de las propuestas.*
- f) Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen,*

que comprendan su denominación, naturaleza, ámbito de aplicación y de ser procedentes las modificaciones realizadas.

g) En su caso, texto normativo y régimen transitorio del ordenamiento de que se trata.

h) Las firmas autógrafas, por lo menos de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones dictaminadoras.

i) Lugar y fecha de la reunión de las comisiones unidas para su emisión.⁶⁵

Además de los elementos señalados es recomendable que el dictamen exprese que va dirigido a la asamblea plenaria, igualmente, señalar la instrucción que emitió la Mesa Directiva para el estudio y dictaminación del asunto turnado. Dependiendo de cada situación específica, el dictamen puede contener una relación de los trabajos realizados por la comisión para la resolución del asunto encomendado. Es de gran importancia que al momento de dictaminar, las comisiones hagan uso de una gran capacidad de argumentación jurídica y que en todo asunto funden y motiven la determinación que tomen. En la Gaceta del Senado se pueden encontrar muchos ejemplos de dictámenes elaborados con suficiente técnica legislativa.

4. Adopción de resoluciones

Los integrantes de las comisiones se reúnen para estudiar y examinar los asuntos que les son asignados, los cuales una vez dictaminados, se deben de someter a consideración de los legisladores quienes deliberan y discuten para tomar la decisión de manifestarse en un sentido o en otro, a través de su voto, para que una resolución transite al Pleno.

⁶⁵ Cfr. Artículo 190 del Reglamento del Senado de la República.

Las decisiones en cada una de las comisiones se adoptan con el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes presentes, ya que para que estas sean válidas se requiere la asistencia de la misma mayoría. En los casos de reuniones de dos o más comisiones para analizar, dictaminar y debatir en conjunto la aprobación de un dictamen, el quórum se forma igualmente con la asistencia de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones unidas. Las comisiones a las que se turne el asunto podrán trabajar en forma separada en los trabajos de análisis y preparación del dictamen, pero deberán sesionar conjuntamente en la reunión que se vote dicha resolución. Las votaciones en comisiones unidas se tomarán de manera independiente por cada una, los legisladores que sean integrantes de más de una de estas comisiones tendrán un voto por cada comisión, por lo tanto, para que haya dictamen de comisiones unidas la propuesta deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones que participan.

La votación de los dictámenes tanto en comisiones como en el Pleno se efectúa en lo general y en lo particular; lo que implica en el primer caso que se tome en consideración el proyecto en su totalidad o sentido fundamental, y en lo particular, en cuanto hace a cada artículo para su modificación o supresión observando la reglamentación al respecto.

CAPÍTULO IV

INICIATIVAS NO LEGISLATIVAS O PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO

1. Definición

Una proposición con punto de acuerdo es el documento que presenta un legislador o grupo parlamentario ante el Pleno, en el que expone una propuesta en torno a un tema de interés público o de un grupo en particular para que alguna de las cámaras del Congreso de la Unión asuma una postura institucional al respecto.

Estas propuestas pueden ser presentadas por los senadores en lo individual o por un grupo parlamentario. Las que se consideren de urgente resolución pueden ser resueltas de inmediato en el Pleno, o en su caso, son turnadas a las comisiones correspondientes para su dictamen. La resolución que contenga el dictamen de una proposición con punto de acuerdo debe cumplir con los mismos requisitos que los dictámenes de carácter legislativo, pudiendo desahogar varias proposiciones de manera conjunta, siempre que se refieran al mismo tema o materia. Este instrumento, no tiene carácter vinculante para quien van dirigidas, su importancia radica en la cobertura que pueden tener en los medios de comunicación y en la presión pública que se ejerce a través del debate que generan en el órgano plenario.⁶⁶

El reglamento del Senado de la República entiende por proposición con punto de acuerdo, a toda petición o declaración formal que el Pleno realiza para asumir una postura institucional respecto a asuntos

⁶⁶ Página oficial del Senado de la República, visitada el 27-05-2018, visible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=52>

de diversas índoles y sin carácter vinculante.⁶⁷ Los legisladores presentan proposiciones con punto de acuerdo con el objeto de atender asuntos políticos, culturales, económicos o sociales, que afecten a una comunidad o grupo en particular, que no constituyen iniciativas de ley o decreto, mismas que son parte del Orden del Día de las sesiones ordinarias y de las sesiones que lleva a cabo la Comisión Permanente, donde hacen uso de la palabra en tribuna hasta por cinco minutos. Así como se someten a discusión y votación las iniciativas previamente dictaminadas y publicadas en la Gaceta; de igual forma, se someten a votación las proposiciones con punto de acuerdo dictaminadas o aquellas, que de ser consideradas de urgente resolución, mediante moción planteada, pueden ser dispensadas de pasar a comisiones para su dictamen y discutidas inmediatamente después de su presentación.⁶⁸

2. Clasificación

En función de su objeto el artículo 276 del Reglamento del Senado de la República, clasifica las proposiciones con punto de acuerdo en las siguientes categorías:

2.1 De Exhorto

Cuando se solicita a alguna autoridad dependiente de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en el marco de la colaboración que debe imperar entre los mismos, sobre los siguientes aspectos:

Para pedir información sobre el ejercicio de sus funciones, la realización y ejecución de determinados actos, como solicitar la agilización de alguna acción gubernamental o el cumplimiento de obligaciones cuyos efectos sean de interés para una comisión senatorial o de un senador particular que la requiera para su desempeño; cuando se solicita información de interés general del país, de la colectividad, de una región,

⁶⁷ Cfr. Artículo 276 del Reglamento del Senado de la República.

⁶⁸ Cfr. Artículos 95, 108 y 109 del Reglamento del Senado de la República.

de una entidad o de un sector de la sociedad, para atender algún asunto de su incumbencia administrativa y de gestión.

Igualmente, cuando se solicita la cesación o suspensión de determinadas acciones consideradas perjudiciales o que afecten intereses de terceros o para la creación de alguna comisión legislativa ordinaria o especial.

2.2 De Pronunciamiento

Cuando se solicita la declaración expresa del Senado de la República o de la Comisión Permanente, que indique un posicionamiento en relación a una manifestación, acontecimiento, resolución o acuerdo de dependencias, entidades u organismos nacionales e internacionales, en relación a asuntos de orden político, social o cultural, cuyos efectos sean de interés general. Este tipo de pronunciamientos por lo general son emitidos y suscritos por la Mesa Directiva, lo cual le da una mayor formalidad.

2.3 De Recomendación

Cuando se realiza una sugerencia respetuosa, en el ámbito de colaboración entre los Poderes, a órganos de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial o de los gobiernos de las entidades federativas, a efecto de que realicen algún acto, gestión, cumplimiento de obligación, resolución o acuerdo, o para que atiendan algún asunto de su incumbencia administrativa y de gestión, que sea de interés general. Este tipo de proposiciones no son vinculantes y muchas veces se utilizan para llamar la atención de la autoridad a la que van dirigidas.

2.4 De Convocatoria

Cuando se pida a la Comisión Permanente convocar a periodos extraordinarios de sesiones, en términos de lo dispuesto por el artículo 67 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para presentar las proposiciones con punto de acuerdo es requisito que se remitan por escrito y firmadas por su proponente o proponentes a las comisiones que corresponda, de acuerdo a la materia del asunto y éstas después de su estudio emitirán su dictamen, según la importancia y la pertinencia del punto de acuerdo. Las resoluciones que contengan el dictamen sobre proposiciones con punto de acuerdo deben cumplir con los mismos requisitos que los de carácter legislativo; aunque también pueden incorporar otros elementos útiles para el cumplimiento de su objeto.⁶⁹

La figura de la proposición con punto de acuerdo no tiene finalidad legislativa, en este sentido su naturaleza es distinta a la iniciativa con proyecto de ley o decreto, por lo cual, partiendo de una dicotomía se le puede citar como iniciativa no legislativa, que por no tener carácter vinculatorio, no existe disposición legal que obligue al Poder Ejecutivo o demás autoridades administrativas y Judiciales a cumplir con las propuestas solicitadas. Sin embargo, las proposiciones con punto de acuerdo constituyen una forma de influir, en el titular del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones, en cuanto a que pretenden orientar su actuación instándole a realizar una acción en concreto.

Otro aspecto importante, es que, así como a través de la facultad de presentar iniciativas de ley o decreto, los legisladores participan en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas, otro mecanismo que permite influir en dichas políticas son las proposiciones con punto de acuerdo, principalmente en los exhortos al titular del Poder Ejecutivo para que adopte una decisión acorde a la postura de las Cámaras del Congreso. Por ello, se considera que mediante dichas proposiciones los legisladores y las cámaras del Congreso ejercen funciones de influencia en el Poder Ejecutivo, aunque no siempre tienen esta finalidad ya que en ocasiones se limitan a hacer una manifestación del parecer de la Cámara sobre una materia determinada o atienden asuntos que afecten a la sociedad o a un grupo en particular.

⁶⁹ Cfr. Artículos 276.2 y 277.1 del Reglamento del Senado de la República.

3. Proceso de dictaminación

El derecho a presentar proposiciones con punto de acuerdo no está limitado a un número determinado, por lo tanto, en el Orden del Día se registran todas las que se presenten, debiéndose publicar en la Gaceta para el conocimiento de los legisladores. Las proposiciones con punto de acuerdo registradas son presentadas en tribuna por un tiempo máximo de cinco minutos o directamente son turnadas a las comisiones que les corresponda la competencia directa del asunto para su estudio, análisis y dictaminación.

Si bien las proposiciones con punto de acuerdo no pretenden que su contenido sea abordado posteriormente en una ley, al ser planteamientos de los legisladores tendientes a la resolución de diversos problemas sociales o para atender asuntos políticos y culturales que afecten a una comunidad, o por tratarse de posiciones de la Cámara respecto de un asunto específico ante el Ejecutivo Federal y demás órganos de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial o de los gobiernos de las entidades federativas, a efecto de que realicen algún acto, gestión o cumplimiento de obligación, es necesario que sean examinadas con la finalidad de que se emita una resolución que pueda someterse al Pleno para su aprobación o rechazo, a fin de que se le dé curso para su materialización o no.

A la tramitación de las proposiciones con punto de acuerdo les son aplicables la misma reglamentación establecida para la iniciativas de ley o decreto, en relación a su presentación y turno a comisiones, no obstante que para la adopción de resoluciones, los actos parlamentarios de debate, discusión y votación presentan un trámite más simplificado.

Los dictámenes sometidos al Pleno son leídos una sola vez⁷⁰ para enseguida someterse a debate y a votación económica; por lo tanto, no son discutidos en las modalidades en “lo general” y en “lo particular”, como en el debate para la aprobación de una iniciativa legislativa, no obstante, la

⁷⁰ Cfr. Artículo 277.3 del Reglamento del Senado de la República.

discusión puede ser en pro y en contra, para lo cual el Presidente integra la lista de registro de oradores, iniciando quien se haya registrado primero en contra.⁷¹

En este debate no se utiliza la figura de la reserva de artículos como en el caso de las discusiones de iniciativas de ley o decreto, sino que desde el mismo momento en que el legislador termina su exposición en tribuna, hace saber a la Mesa Directiva su pretensión de realizar una modificación al dictamen, la cual presenta por escrito; acto seguido, el Presidente hace del conocimiento a la asamblea del contenido de la modificación y consulta si se admite a discusión y si se aprueba o no. De obtenerse acuerdo para la modificación, se incorpora al texto del dictamen, de no haber consenso, se conserva el dictamen en sus términos originales.

Al no existir limitante en la norma respecto del número de oradores que pueden participar en el debate parlamentario y si el asunto por su relevancia lo requiere, la Mesa Directiva puede determinar que las discusiones se desarrollen bajo el acuerdo especial que regule expresamente el número, orden y duración de las intervenciones.⁷²

Cuando se presentan varios dictámenes relacionados con la misma materia, o que por su contenido no sean objeto de debate, en la práctica parlamentaria se aprueban todos en conjunto, a contrario *sensu*, los que requieran ser debatidos son discutidos en forma individual.

En la presentación y discusión de dictámenes, el Presidente de la Comisión puede en una sola intervención, fundamentar ante el Pleno, un dictamen en particular o en general varios dictámenes para su aprobación.

Desde la presentación del documento que contenga la proposición con punto de acuerdo, esta debe obedecer a una estructura de forma y fondo que permita hacer una apropiada exposición del problema o asunto

71 Cfr. Artículo 90 del Reglamento del Senado de la República.

72 Cfr. Artículo 88.2 del Reglamento del Senado de la República.

que se desea sea sometido a la aprobación del órgano plenario, por lo tanto, la producción del dictamen respectivo debe observar la misma correlación lógica expuesta en el documento que contiene la proposición y exponer la argumentación que establezca la viabilidad o no de la propuesta.

3.1 Resultados de la dictaminación

Una vez que les es turnado un asunto, las comisiones recaban las opiniones y propuestas de sus integrantes para acordar la forma de trabajo a fin de proceder a su estudio y análisis para la producción del dictamen, mismo que es sometido a consideración de los integrantes de la comisión quienes deliberan y discuten para a través de su voto, tomar la decisión de manifestarse en un sentido o en otro, bajo el mismo procedimiento y modalidades que se sigue en el Pleno para las proposiciones con punto de acuerdo. En el proceso de aprobación de un dictamen pueden darse los siguientes resultados:

- a) Si el dictamen en comisiones resulta positivo, le dará aptitud a la proposición con punto de acuerdo de ser sometida al Pleno para que se pronuncie al respecto a través de una única lectura; se procederá al respectivo debate y discusión, si se considera necesario, o si el dictamen no es objeto de debate, se procede directamente a votación económica.⁷³
- b) En caso de no ser aprobada la proposición por el órgano plenario, se pueden presentar dos supuestos: que se deseche o que se devuelva a comisiones para que estas lo revisen y rectifiquen con la finalidad de que pueda ser presentado de nueva cuenta al Pleno.⁷⁴
- c) Si la resolución de dictamen es emitida en sentido negativo, es

⁷³ De conformidad a los artículos 99.2 y 277.3 del Reglamento del Senado de la República, se puede también votar en forma nominal cuando así lo acuerda la Mesa Directiva; lo solicite un senador con el apoyo de otros cinco; o cuando se haya realizado previamente una votación económica y queden dudas de su resultado.

⁷⁴ Cfr. Artículos 204 y 205 del Reglamento del Senado de la República.

decir, determina su inviabilidad técnica, material y jurídica, el órgano plenario puede devolver el dictamen a comisiones con la finalidad de que se realicen nuevos estudios encaminados a atender las causas que motivaron su desechamiento, o de no presentarse esta situación se propone al Pleno realice la declaración de improcedencia y se archive el proyecto como asunto concluido.

3.2 No dictaminación de las proposiciones

Es importante mencionar, que debido a las grandes cargas de trabajo que presenta la Cámara de Senadores y por el aumento cada vez mayor en la presentación de proposiciones con punto de acuerdo, puede resultar materialmente imposible que se atiendan todas las propuestas presentadas y permanezcan sin evaluación.⁷⁵

En atención a lo anterior, el Senado de la República ha adoptado por analogía mecanismos y formas de trabajo tendientes a abatir el rezago de las proposiciones con punto de acuerdo, bajo criterios de economía procesal y racionalización de los trabajos en las Comisiones, propiciando condiciones de trabajo que permitan atender los asuntos identificados como prioritarios y depurando aquellos respecto de los cuales no exista justificación para su atención preferente; en consecuencia, es importante destacar el artículo 84.2 del Reglamento de la Cámara de Diputados, que dispone *“las proposiciones no dictaminadas durante el período ordinario de sesiones en que fueron presentadas, se tendrán por desechadas procediendo a su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos”*.

Por analogía, en la Cámara de Senadores, ante la falta de previsión específica, se han aprobado por el Pleno los acuerdos parlamentarios a propuesta de la Mesa Directiva, para la conclusión de proposiciones con punto de acuerdo que no reciben dictamen, dejando a salvo el derecho de los senadores para presentar nuevamente las proposiciones con punto de acuerdo sobre cualquiera de los temas de los cuales se ha declarado su

⁷⁵ Cfr. Artículo 212 del Reglamento del Senado de la República.

conclusión.⁷⁶

La presentación de este tipo de asuntos durante cada periodo de sesiones ordinarias es considerable, por lo que es importante destacar, que la anterior medida permite avitar la acumulación de proposiciones innecesarias que se presentan tanto en Cámara de Senadores como durante los recesos en la Comisión Permanente.

⁷⁶ Al respecto puede verse Acuerdo Parlamentario de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente de 30 de mayo de 2017, consultado el 05-06-2018, página visible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-05-30-1/assets/documentos/Acuerdo_MD-CP_30052017.pdf

CAPÍTULO V

ANÁLISIS COMPARATIVO

En este último apartado se pretende hacer un planteamiento comparativo sobre la regulación y funcionamiento de la iniciativa legislativa y las iniciativas no legislativas o propuestas, para fijar una postura en los Parlamentos de otros sistemas jurídicos, con la finalidad de ofrecer una perspectiva más amplia respecto de las similitudes y diferencias que guarda la legislación interna mexicana respecto a otros países que permita vislumbrar algunas posibilidades de mejora en la fase inicial del procedimiento legislativo.

A nivel internacional se ha tomado como referencia a los países de España y Alemania, cuya ciencia jurídica se encuentra asentada en los fundamentos del derecho romano y de la tradición germánica, al igual que el sistema jurídico que se impuso en México con la conquista española, además de que ambos países se han distinguido por sus importantes avances en la doctrina, en su legislación y por su alto grado de tecnicidad.

Bajo esta perspectiva, se aborda la parte teórica y se destaca en particular la fase previa de valoración que se realiza a las iniciativas legislativas que se presentan ante el Congreso de España, denominada “toma en consideración”. En el mismo sentido, se expone el caso del proceso previo de análisis que lleva a cabo Alemania, ya que ambas persiguen que las iniciativas calificadas de viables sean las que se turnen a comisiones a fin de ser dictaminadas y por ende puedan continuar con las siguientes fases del proceso legislativo.

Para tales efectos se hace a forma de posicionamiento contextual, una breve descripción general de los sistemas políticos implementados, dirigiéndose principalmente al funcionamiento del poder legislativo y en particular al proceso legislativo abordando la primera fase del mismo.

I. Legislación Federal en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula y sienta las bases del proceso legislativo en sus preceptos 70 y 72. Asimismo, el artículo 71 Constitucional consagra una clasificación concreta de los sujetos facultados para presentar iniciativas de leyes o decretos, temas que han sido desarrollados en los capítulos primero y segundo de este documento.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, no contempla un desglose para la iniciativa legislativa ni aún para todo el proceso legislativo, sin embargo, señala los lineamientos a observar para el caso de iniciativas preferentes que somete el Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión en ejercicio de su facultad exclusiva para trámite preferente y de igual modo observa el procedimiento que los ciudadanos deben seguir para presentar la iniciativa ciudadana respecto de proyectos que comprendan las materias competencia del Congreso de la Unión.

El Reglamento del Senado de la República, es el ordenamiento que regula en forma descriptiva y pormenorizada el trámite que recae a las iniciativas legislativas presentadas ante el Senado; en lo referente a su turno a comisiones, los plazos para que estas emitan el dictamen, además de su discusión y votación. Igualmente, el Reglamento define y clasifica el tema relativo a la proposición con punto de acuerdo, así como sus lineamientos.

II. Legislación internacional

1. España

El sistema constitucional español se asienta sobre tres fundamentos esenciales: una monarquía constitucional, un régimen parlamentario y un funcionamiento de ambos en el marco de un estado unitario descentralizado o estado regional.⁷⁷

El poder legislativo se deposita en un parlamento con una asamblea, con un gobierno que depende de ella y un jefe de Estado, el rey, con pocos poderes, ya que todas sus atribuciones contempladas en la Constitución Española de 1978, están supeditadas al consentimiento del Presidente del gobierno o de otras autoridades. El rey solo puede proponer al jefe de la mayoría parlamentaria del Congreso, más escaños. El rey tampoco puede disolver las Cortes, para esto necesita el consentimiento del Presidente del gobierno. En España el Congreso está formado por las Cortes Generales, las cuales constituyen el medio para la representación popular y la participación en los asuntos estatales, ejercen la potestad legislativa y controlan la actuación de los gobernantes. El Presidente del gobierno es nombrado por la distribución de fuerzas políticas en las Cortes o Parlamento Español y deberá contar con la ratificación del Congreso de los diputados.

1.1 Iniciativa Legislativa.

De conformidad a la norma fundamental española y los Reglamentos de las cámaras, la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, a las Cortes (Congreso de diputados y senadores) y comunidades autónomas.⁷⁸

Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar

⁷⁷ Cfr. Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo de, *Derecho parlamentario*, México, Oxford University Press-ITAM, 1999, p. 123.

⁷⁸ Cfr. Artículo 87 de la Constitución española de 1978.

del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.⁷⁹

Una Ley Orgánica regula las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigen no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.⁸⁰

Las iniciativas presentadas por el Gobierno se denominan proyectos de ley y tendrán prioridad en su tramitación, mientras que las iniciativas presentadas por los demás facultados se conocerán como proposiciones de ley. En caso de los proyectos de ley, éstos serán remitidos acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos. La Mesa del Congreso ordenará su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y, en su caso, del debate de totalidad y el envío a la Comisión correspondiente.⁸¹

Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.⁸² La tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados por el artículo 87. 2. Las proposiciones de ley que, de acuerdo con el artículo 87 de la Constitución, tome en consideración el Senado, se remitirán al Congreso para su trámite en este como tal proposición.⁸³

79 ídem

80 De acuerdo al Artículo 62.i de la Constitución española de 1978, potestad de perdonar una pena o de conmutarla por otra menor, (derecho de indulto). Este derecho corresponde al Jefe de Estado, quien no podrá autorizar indultos generales (Ley Reguladora de 18 de Junio de 1870, modificada por la Ley 1/1988)

81 Cfr. Artículo 109 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

82 Cfr. Artículo 88 de la Constitución española de 1978.

83 Cfr. Artículo 89 de la Constitución española de 1978.

El tipo de mayoría para aprobar una iniciativa de ley o decreto para leyes orgánicas se exige mayoría absoluta del Congreso. Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica en el Congreso de los Diputados, pasará al Senado, este en el plazo de dos meses a partir de su recepción, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido a sanción del Rey sin la ratificación de la mayoría absoluta del Congreso en caso de veto al texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición de este, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.⁸⁴

1.2 Propositiones no de ley (PNL)

Las Propositiones no de ley son iniciativas a través de las cuales la Cámara expresa su posición sobre una determinada cuestión o insta al gobierno a seguir una política determinada o a realizar alguna actuación. Las Propositiones no de ley constituyen una figura típica del Congreso de los Diputados, al tiempo que se recoge la figura en los Reglamentos de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, pero tal denominación no se emplea en el Senado. Así, mientras en el Senado las mociones derivan de una interpelación previa (son las mociones consecuencia de interpelación) y las Propositiones no de ley se presentan como propuestas de resolución sin vincularse a otra iniciativa previa; en el Senado las mociones abarcan ambas figuras.⁸⁵

Las mociones sirven para poner de manifiesto el juego mayoría y minoría parlamentaria mientras que las Propositiones No de Ley disfrutan de una doble naturaleza al ser por una parte un instrumento de control parlamentario de la acción del Gobierno y, por otra, un instrumento parlamentario que sirve para fijar o adoptar una posición política dentro de la Cámara y enviar un “mandato” al poder ejecutivo para que actúe en

84 Cfr. Artículos 90, 106 y 122 del Reglamento del Senado.

85 Cfr. Artículo 174 del Reglamento del Senado.

el sentido de lo acordado por la mayoría de la Cámara.⁸⁶

Los grupos parlamentarios podrán presentar proposiciones no de ley a través de las cuales formulen propuestas de resolución a la Cámara,⁸⁷ mismas que deberán presentarse por escrito a la Mesa del Congreso, quien decidirá sobre la admisibilidad, ordenará, en su caso, su publicación y acordará su tramitación ante el Pleno o la comisión competente en función de la voluntad manifestada por el grupo proponente y de la importancia del tema objeto de la proposición.

Publicada la proposición no de ley, podrán presentarse enmiendas por los grupos parlamentarios hasta seis horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse. Para su inclusión en el orden del día del Pleno se estará a lo dispuesto, respecto de las interpelaciones, en el apartado 2 del artículo 182 del Reglamento.⁸⁸ La proposición no de ley será objeto de debate, en el que podrá intervenir, tras el grupo parlamentario autor de aquella, un representante de cada uno de los grupos que hubieren presentado enmiendas y a continuación de aquellos que no lo hubieran hecho. Una vez concluidas estas intervenciones, la proposición con las enmiendas aceptadas por el proponente de aquella será sometida a votación.⁸⁹ Como su propio nombre indica, no tienen naturaleza o finalidad legislativa, sino que, precisamente, tan original término pretende dejar claro que son algo distinto a las iniciativas legislativas de origen parlamentario, a saber: las Proposiciones de ley. Las Proposiciones no de ley se pueden enmarcar en la función parlamentaria de control y en un sentido más estricto persiguen el impulso político de la acción del gobierno, aunque no siempre tienen como finalidad controlar la actuación del gobierno, ya que en ocasiones se limitan a una manifestación del parecer de la Cámara sobre una materia determinada.

86 Cfr. Catoira Ana Aba, El control político del gobierno. Las Proposiciones no de ley, Galicia España, Universidad da Coruña, p.12

87 Cfr. Artículo 193 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

88 Cfr. Artículo 194 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

89 Cfr. Artículo 195 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en sentido de que “las Propositiones No de Ley carecen de efectos jurídicos vinculantes y son manifestación de la función de control y dirección, en consecuencia pueden:

- a) Promover la deliberación y toma de posición de la Cámara sobre un determinado asunto.
- b) Instar la adopción de instrucciones, directrices o mandatos, dirigidos a órganos u sujetos que no forman parte de la Cámara que los adopta.
- c) A través de su facultad de propuesta pueden participar en la función de dirección e impulso político, y
- d) En el control de la acción de gobierno.
- e) Constituyen, en la práctica y por su objeto (artículo 193 del Reglamento del Congreso de los Diputados), propuestas de resolución, si bien el Reglamento del Congreso reserva esta denominación para las propuestas que pueden presentar los grupos parlamentarios como consecuencia de una comparecencia previa.
- f) Frente a ello, y como se señaló las Propositiones no de ley constituyen propuestas de resolución que no se vinculan a una iniciativa o trámite previo.”⁹⁰

1.3 Actuación legislativa del Senado

El Senado español, es de representación territorial, lo cual ha llevado a denominarla también la Cámara de las Regiones, porque su composición

⁹⁰ Cfr. Tribunal Constitucional de España, Recurso de Amparo 1380-2001 contra acuerdo del Parlamento Vasco de 28 de noviembre de 2000, Sentencia 40/2003 de 27 de febrero, consultada el 28-03-2018, página visible en: hj.tribunalconstitucional.es/it/Resolucion/Show/4815#complete_resolución&fundamentos

busca destacar el peso específico de cada una de ellas dentro de la realidad nacional, asignándose a cada provincia un número mínimo de cuatro senadores.⁹¹ De llegarse a aprobar un proyecto de ley ordinaria u orgánica por mayoría simple o absoluta del Congreso, respectivamente,⁹² su presidente lo remitirá, con los antecedentes del mismo y con los documentos producidos en la tramitación ante el Congreso, al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de este. A través de la Mesa Directiva del Pleno del Senado se ordenará que dicho proyecto de ley sea publicado inmediatamente y sea incluido en el orden del día de la siguiente sesión plenaria. Dentro del plazo de dos meses siguientes al día en que se haya recibido el texto del proyecto o proposición de ley,⁹³ los senadores o los grupos parlamentarios podrán presentar enmiendas o propuestas de veto que serán debatidas y, en su caso, aprobadas por el Pleno.

El Senado en el plazo de dos meses a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta.⁹⁴ De hacer efectivo el veto a un proyecto de ley, el Senado lo devolverá al Congreso de Diputados para que éste lo someta a nuevo debate y votación y, si fuera ratificado por el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la cámara, quedará levantado el veto. Sino se obtuviese dicha mayoría, se someterá de nuevo a votación, transcurridos dos meses a contar desde la interposición del veto, en donde, de llegarse a lograr mayoría simple de los votos, se tendrá levantado el veto; en caso

91 Cfr. Bufalá, Op. cit. p. 127

92 Dicha votación se exige de acuerdo con el contenido del artículo 81 de la Constitución española que refiere a la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas, que son aquéllas relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general, así como las demás que prevea la Constitución.

93 El plazo de dos meses se podrá reducir a veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados. Al respecto, véase Artículo 90 de la Constitución española.

94 Cfr. Artículos 90 de la Constitución española de 1978, 106 y 133 a 135 del Reglamento del Senado.

contrario, el proyecto resultará rechazado.⁹⁵ El proyecto no podrá ser sometido al rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.⁹⁶ El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados. El rey sancionará, en el plazo, de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, las promulgará y ordenará su inmediata publicación.

1.4 Fase de “Toma en consideración”

En el caso de las cortes generales de España, para que las iniciativas pasen a comisiones existe un paso previo de valoración y estudios de impacto regulatorio de las iniciativas legislativas propuestas por los miembros del congreso, denominada: “toma en consideración”. Esta etapa se ubica entre la presentación del proyecto y el trabajo en comisiones, en la que interviene el Gobierno y solo es efectiva para iniciativas presentadas por los diputados y las de carácter autónomo o popular, que surte efectos de filtro para disminuir la natural abundancia de iniciativas a veces inviables que contribuyen a que se genere la acumulación de proyectos.

El procedimiento legislativo ordinario español cuenta con tres fases básicas: la fase inicial, la fase constitutiva y la fase final. Para efectos de nuestro estudio, se ha puesto especial y particular atención en la fase inicial que pertenece a la iniciativa, misma que consiste en la presentación de una iniciativa legislativa que se denomina, dependiendo de quién sea su autor, “proyecto de ley”, si su autor es el Gobierno o “proposición de ley” si su autor es el Congreso, el Senado, una comunidad autónoma o 500.000 ciudadanos.⁹⁷

95 Cfr. Artículo 122 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

96 Cfr. Artículo 91 de la Constitución española de 1978.

97 Cfr. Artículo 87 del Reglamento del Senado.

Para las proposiciones de ley, la Mesa del Congreso la remitirá al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración y, si transcurridos treinta días sin que el Gobierno hubiese negado expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.⁹⁸ Expresada la conformidad del Gobierno, se discutirá si se toma o no en consideración la proposición de ley de que se trate. En caso afirmativo, la Mesa del Congreso acordará su envío a la Comisión competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, sin que sean admisibles enmiendas de totalidad de devolución.⁹⁹ En este caso, se publican y se abre un plazo de quince días en el que pueden presentarse otras proposiciones de ley alternativas. Concluido este plazo, la proposición o proposiciones de ley se incluyen en el orden del día de una sesión plenaria para su toma en consideración. En el Pleno interviene uno de los proponentes para su defensa, seguido de dos turnos a favor y dos en contra, así como un turno de portavoces de los grupos parlamentarios que no podrá exceder de diez minutos, a continuación, la toma en consideración se somete a votación y, si es aprobada, la proposición de ley se remite al Congreso de los diputados para su tramitación. Si no es aprobada, finaliza la tramitación.

De los textos que inician su tramitación en el Congreso, los proyectos de ley del Gobierno están exentos de toma en consideración. Las proposiciones de ley que se deban a la iniciativa de los Senadores deberán ser formuladas en texto articulado, acompañado de una exposición justificativa y, en su caso, de una memoria en la que se evalúe su coste económico.¹⁰⁰ Igualmente, las proposiciones de ley que, de acuerdo con la Constitución hayan sido tomadas en consideración por el Senado, serán tramitadas por el Congreso como tales proposiciones de ley, excluido el trámite de toma en consideración.¹⁰¹ En cambio, se exige el trámite de

98 Cfr. Artículo 126, párrafos 2 y 3 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

99 Cfr. Artículo 126.5 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

100 Cfr. Artículo 108 del Reglamento del Senado.

101 Cfr. Artículo 25 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

toma en consideración, que se desarrolla en el Pleno del Congreso de los diputados, para las proposiciones de ley presentadas por los diputados y grupos parlamentarios del Congreso, comunidades autónomas e iniciativa popular.

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. La “Toma en consideración” cumple una función tanto para los grupos minoritarios, de oposición, como para los que apoyan al Gobierno; a los primeros, les permite dejar constancia de sus posturas y aspiraciones, y a los segundos, les deja eliminar del trabajo legislativo todo lo que no concuerda con el programa político o con sus intereses de mayoría.¹⁰²

2. Alemania

Alemania es una República Federal, democrática, representativa y parlamentaria. El sistema político alemán opera bajo un marco establecido en el documento constitucional de 1949: la *Grundgesetz* (Ley Fundamental).

El Poder Ejecutivo está a cargo del presidente, quien es elegido por la Convención Federal para 5 años, y del canciller, elegido por la Asamblea Federal. Los estados tienen un alto grado de autogobierno con su Constitución, Ejecutivo y Legislativo propio. La República Federal de Alemania lleva a cabo su actividad parlamentaria mediante dos cámaras: el *Bundestag*, que es la asamblea de diputados electa por el pueblo, la cual ejerce las funciones legislativas, elige al Canciller federal, controla la acción gubernamental y constituye la representación política del pueblo alemán. Asimismo, el *Bundesrat*, se considera como cámara de representación

¹⁰² Cfr. Artículo 87 de la Constitución Española de 1978 y Artículos 104, 105, 108, 109, 120 y 140 del Reglamento del Senado, así como 108.2 y 125 del Reglamento del Congreso de los Diputados (Procedimiento de fase de toma en consideración).

territorial de los estados federados mediante la cual participan en el proceso legislativo y en la administración de la federación.

2.1 El Bundesrat

Con la promulgación de la Ley fundamental el 23 de Mayo de 1949, Alemania adopta el sistema federal y es cuando se configura una segunda cámara denominada *Bundesrat*, que permitiera a las unidades federadas establecer una concurrencia y cooperación en la voluntad federal. De este modo la ley fundamental atribuyó al *Bundesrat* varias materias legislativas para que pudiera operar de manera efectiva como un órgano de representación territorial.

Aunado a sus potestades materiales, la dinámica de los partidos ha contribuido a que este órgano haga un uso efectivo de sus atribuciones y sobre todo de la facultad de veto absoluto para influenciar o imponer según sea el caso, sus decisiones en la formación de las leyes como expresión de la voluntad nacional. Los medios materiales y la dinámica de los partidos, contribuyó a que el *Bundesrat* participara de manera absoluta en algunos ámbitos de la política nacional, en las que ningún otro órgano puede sustituirlo. El papel desempeñado por los *Länder*¹⁰³ en las comisiones parlamentarias en el quehacer legislativo ha conducido a que los estudios y análisis de la parte legislativa sean hechas con un alto nivel de profesionalización y experiencia, lo que ha provocado que el gobierno federal y su colegisladora vean al *Bundesrat* como un órgano de gran valía en el contexto legislativo. De este modo su participación en las tareas legislativas significa su intervención activa y de alto rigor como defensor de los intereses de los territorios federados cuando estos pudiesen verse vulnerados por alguna norma constitucional.

El veto absoluto del cual es titular le permite incidir en la dinámica gubernamental conjuntamente con el *Bundestag* y el gobierno federal para definir el curso de la mayoría de las leyes federales cuando estas involucran

¹⁰³ Cada uno de los 16 estados que integran la República Federal de Alemania.

a los *Länder*, a pesar de que en el ámbito político está imposibilitado para crear comisiones de investigación y para intervenir en la exigencia de responsabilidad política.¹⁰⁴

2.2 El derecho a la iniciativa legislativa

El procedimiento legislativo se encuentra previsto en el artículo 77 de la Ley fundamental y la legitimación para la iniciativa legislativa corresponde al gobierno federal, al Consejo Federal, al Presidente Federal y a un número determinado de miembros de la Dieta Federal.¹⁰⁵

2.3 Procedimiento en el gobierno federal

Los proyectos de ley del Gobierno Federal deberán ser enviados primeramente al *Bundesrat*. Este podrá dictaminar sobre dichos proyectos dentro de un plazo de seis semanas. Si por razones importantes, especialmente debido a la extensión de un proyecto, solicitase una prórroga del plazo, este será de nueve semanas. El Gobierno Federal podrá enviar al *Bundestag*, al cabo de tres semanas, o cuando el *Bundesrat* haya solicitado plazo por los motivos señalados, al cabo de seis semanas, un proyecto de ley que, a título excepcional, hubiere calificado de urgente al enviarlo al *Bundesrat*, aun cuando no hubiera recibido todavía el dictamen del *Bundesrat*; luego que el Gobierno Federal reciba dicho dictamen, lo hará llegar sin demora alguna al *Bundestag*. En el caso de proyectos de reforma de la Ley fundamental el plazo para el dictamen será de nueve semanas.¹⁰⁶

Existe una fase preparatoria de un proyecto legislativo a presentar por el gobierno federal. La fase preparatoria la llevan a cabo los responsables de área del ministerio correspondiente, preparando un

104 Cfr. Collado Moreno, Jorge, *El Senado en las democracias contemporáneas*, México, pp. 54-60, consultado el 4-03-2018, página visible en <https://books.google.com.mx/books?isbn=9707223006>

105 La Dieta Federal es el Parlamento Federal, en alemán Bundestag.

106 Cfr. Artículos 76, 23 y 24 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

“borrador de expertos”.¹⁰⁷ En el que participan impulsos legislativos de conformidad a la legislación e impulsos extrajurídicos. En el caso de un proyecto políticamente importante se hace del conocimiento de la oficina del Canciller Federal. En esta fase, los proyectos han de redactarse ya con la aprobación de los ministerios afectados.¹⁰⁸ Si se trata de asuntos de las administraciones municipales, se le participa al Ministerio Federal del Interior o a cuestiones del medio ambiente. En esta fase también se les hace de su conocimiento a los grupos de interés, que se encuentren inscritos en una lista pública y círculos especializados afectados,¹⁰⁹ finalmente, los borradores legislativos previos se han de transmitir a las confederaciones de municipios, así como a los Ministerios Regionales. En el caso de que el proyecto se haya enviado a los grupos de interés y círculos especializados implicados, se deberá de hacer del conocimiento de los grupos parlamentarios o, en su caso, de los miembros de la Dieta Federal a título individual.¹¹⁰ El anteproyecto del Gobierno Federal ha de remitirse al ministro de Justicia con anterioridad a su aprobación a los efectos del llamado *control de ajustamiento a derecho*.¹¹¹

Adicionalmente, se llevan a cabo varias directrices de trabajo complementarias relativas a la uniformización, desde el punto de vista jurídico, de los anteproyectos legislativos.

- a) Directriz de trabajo número. 1: Instrucciones y recomendaciones para el examen de la necesidad y otras circunstancias de los actos legislativos del 20 de agosto de 1979.

107 Cfr. Parágrafos del 22 al 27 del Reglamento interno de funcionamiento conjunto de los ministerios federales.

108 Cfr. Denninger Edhard, El procedimiento legislativo en la República Federal de Alemania, trad. Jaime Nicolás Muñiz, La Rioja, España, Revista Dialnet Unirioja, s.a., consultado el 29-03-2018, página visible en: <https://Dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79317.pdf>

109 La intervención de estos grupos de interés son considerados impulsos legislativos extrajurídicos.

110 ídem

111 En este momento se controla su compatibilidad con la Constitución (competencia legislativa federal, tipo de participación en el procedimiento legislativo del Consejo Federal y derechos fundamentales).

- b) Directriz de trabajo número. 2: Técnica de modificación de normativas, de noviembre de 1980.
- c) Directriz de trabajo número. 3: Las fórmulas iniciales y finales de octubre de 1980.¹¹²

Se destaca que desde hace poco tiempo, los proyectos legislativos se someten a pruebas y simulaciones por medio de ordenadores electrónicos (por ejemplo, “test práctico del borrador de expertos de la Ley de Ayuda a la Juventud de 1974”). El anteproyecto preparatorio del Gobierno Federal se envía conjuntamente con una fundamentación a la oficina del canciller federal y se eleva a proyecto de ley de gobierno, en virtud de resolución del gabinete. El anteproyecto se envía de acuerdo a los requisitos especiales de presentación.¹¹³ Para la elaboración del anteproyecto, los grupos parlamentarios pueden valerse del asesoramiento de los respectivos Ministerios, por lo que hace a los trabajos previos y de los servicios científicos parlamentarios que disponen de importantes medios personales y materiales. Cuentan también con la autoayuda de la Comunidad del Trabajo Interparlamentario, que asiste en la elaboración de los textos legislativos, desarrollando una función mediadora entre el Parlamento Federal y los Parlamentos Regionales.¹¹⁴

Los proyectos legislativos pueden surgir también del seno de la Dieta Federal, ya sean presentados por los grupos parlamentarios o por el cinco por ciento de los miembros de la Dieta Federal (26 diputados).¹¹⁵

112 Cfr. Artículos 28-38 del Reglamento interno de funcionamiento conjunto de los ministerios federales.

113 Cfr. Artículo 40 del Reglamento de funcionamiento conjunto de los ministerios federales.

114 Denninger Op. cit. (El proceso legislativo...) p. 32

115 El derecho de iniciativa no corresponde aquí a la Dieta Federal en cuanto órgano constitucional, sino a los diputados en determinado número de miembros (Artículos 144, 153 del Reglamento interno de funcionamiento conjunto de los ministerios federales).

2.4 La técnica de los “Blauen Prüffragen”¹¹⁶ “Checkliste”

La técnica de la “*checkliste*” se empezó a utilizar en Alemania en la Ciudad libre de Hamburgo en 1975, acción que luego fue imitada por diversos *Länder*, que formularon sus propias *checklisten*, posteriormente en 1981 se empezaron a redactar estos catálogos en el ámbito federal alemán.¹¹⁷

El sistema de cuestionarios ha alcanzado difusión en la República Federal de Alemania, tanto a nivel federal como también en varios *Länder*, no obstante que la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania no tiene ningún precepto que ordene acompañar los proyectos de una memoria o fundamentación. Solo obliga a que en el oficio de remisión se haga constar cuál es la posición del *Bundesrat* en relación a la iniciativa y, si el Gobierno lo estima necesario, cuál es su posición frente al *Bundesrat*.¹¹⁸

El Reglamento del *Bundestag* a su vez dispone que los proyectos de ley sean acompañados de una breve fundamentación.¹¹⁹ Sin embargo, se han dictado algunas normas que imponen el deber de preparar los proyectos de ley cumpliendo ciertas prescripciones. Estas normas tienen el carácter de disposiciones administrativas y sólo obligan en el ámbito interno de la Administración, de modo que su incumplimiento no afecta la validez de los proyectos elaborados por el Gobierno, ni generan obligaciones del Gobierno federal frente al *Bundestag*. No obstante, se trata de normas importantes pues han sido concebidas en vistas al propósito, tan frecuentemente enunciado, de simplificar y mejorar el derecho positivo.¹²⁰

¹¹⁶ En español cuestionario azul por el color del papel en que se imprime.

¹¹⁷ Fernández Ruiz, Op. cit. (Poder legislativo) p. 453

¹¹⁸ Cfr. Parágrafo 76.2 del Reglamento interno de funcionamiento conjunto de los ministerios federales.

¹¹⁹ Cfr. Parágrafo 76 del Reglamento interno de funcionamiento conjunto de los ministerios federales.

¹²⁰ Cfr. Gervan, Mariano, Listas de verificación en la elaboración de proyectos de ley: el caso alemán y el cuestionario azul, Programa de estudios legislativos, Argentina, Universidad Católica de la Plata, p.1, consultado el 4-03-2018, página visible en: <https://estudioslegislativos.files.wordpress.com/2012/12/cuestionario-azul-pel-gervan.pdf>

Fernández Ruiz cita la opinión de Miguel Martín Casal en relación al uso de esta herramienta legislativa, quien señala que la *checkliste* debe ayudar al técnico legislativo en los siguientes aspectos:

- a) Conducir lógicamente el diseño del programa de elaboración del ordenamiento jurídico.
- b) Tener presentes los principales problemas que deben atenderse en la elaboración del texto normativo, particularmente los que suelen soslayarse.
- c) Aclarar las circunstancias, consecuencias e interrelaciones que resultarán del ordenamiento proyectado.
- d) Uniformar la elaboración de ordenamientos normativos y proporcionar a quienes participan en ella, iguales elementos de juicio para su evaluación previa y posterior.¹²¹

“El 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.”¹²² 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:

- a) Necesidad real de crear o modificar una ley.
- b) Identificación de la situación jurídica (nacional e internacional)

121 Véase Martín Casals, Miquel, “La técnica de las checklisten, curso de técnica legislativa”, en Fernández Ruiz Jorge, Poder legislativo, IJ-UNAM, 2003, p. 453

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

que impera en la realidad respecto del tema o materia.

- c) Origen de las demandas o necesidades sociales en que se fundamenta la propuesta.
- d) Búsqueda de alternativas no sólo jurídicas, sino de política gubernamental, regulación mediante otras normas de carácter administrativo (reglamentos) u otras diversas.
- e) Motivo de la problemática que se pretende atacar con la ley.
- f) Competencia del orden de gobierno para actuar (ámbito federal o local).
- g) Oportunidad de la emisión de la ley o la reforma.
- h) Sencillez del texto legal propuesto, a fin de que sea comprendido por los destinatarios del mismo.
- i) Costo económico que implica para el erario la aplicación de la ley propuesta, así como la carga económica que generaría para los destinatarios.
- j) Viabilidad operativa de la misma.
- k) Claridad en las autoridades que ejecutarán la ley.
- l) Determinar la relación costo-beneficio en la aplicación de la ley y si este es razonable.¹²³

123 ídem

2.5 Iniciativa sin carácter legislativo

Después de realizar una revisión en la Ley fundamental alemana y el Reglamento del *Bundestag* y Reglamento de la Comisión mixta en la parte relativa al proceso legislativo, no se encontró algún instrumento jurídico con función similar al que realizan en México, los diputados y senadores del Congreso de la Unión en el Pleno a fin de presentar propuestas que no constituyan iniciativas de ley. No obstante, no se descarta que exista algún instrumento de carácter no legislativo, contemplado en otra disposición ya sea federal o local, cuya función sea exponer una postura y una propuesta en torno a un tema de interés público para que el *Bundesrat* o *Bundestag*, asuman una postura al respecto.

ANEXO: Cuadro comparativo

ASPECTOS GENERALES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO

	MÉXICO	ESPAÑA	ALEMANIA
1. Sujetos legitimados para presentar iniciativas	<p>I. El presidente de la República;</p> <p>II. Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;</p> <p>III. Las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, y</p> <p>IV. Los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.¹²⁴</p>	<p>1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.</p> <p>2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas.¹²⁵</p>	<p>1. Los proyectos de ley serán presentados al <i>Bundestag</i> por el gobierno federal, por los miembros del <i>Bundestag</i> o del <i>Bundesrat</i>.</p> <p>2. Por el Consejo federal.</p> <p>3. Por el Presidente Federal.</p> <p>4. Por un número determinado de miembros de la Dieta federal.¹²⁶</p>

¹²⁴ Cfr. Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹²⁵ Cfr. Artículo 87 de la Constitución española de 1978.

¹²⁶ Cfr. Artículos 77 de la Ley fundamental de la República Federal de Alemania.

<p>2.Trámite de presentación</p>	<p>Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá en forma sucesiva en ambas, no obstante que la formación de las leyes o decretos puede comenzar en cualquiera de las dos, con excepción de los proyectos relativos a empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.</p> <p>Aprobado un proyecto en la cámara de su origen pasará para su discusión a la otra, si esta lo aprobare se remitirá al Ejecutivo quien, si no tuviere observaciones que hacer, procederá a su publicación.¹²⁷</p> <p>Las iniciativas y proyectos turnados a comisiones son dictaminados dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno.</p>	<p>Aunque lo habitual es que los proyectos de ley del Gobierno y proposiciones de ley sean presentados en el Congreso de los Diputados, es también posible que las proposiciones de ley se presenten en el Senado por 25 Senadores. En este caso, una vez publicadas se abre un plazo de quince días en el que pueden presentarse otras proposiciones de ley alternativas. Concluido se incluyen en el orden del día de una sesión plenaria para su toma en consideración. En el Pleno interviene uno de los ponentes para su defensa, seguido de dos turnos a favor y dos en contra, así como un turno de Portavoces de los Grupos parlamentarios que no podrá exceder de diez minutos. La toma en consideración se somete a votación y, si es aprobada, la proposición de ley se remite al Congreso de los Diputados para su tramitación. Si no es aprobada, finaliza la tramitación.¹²⁸</p>	<p>Los proyectos de ley del Gobierno Federal deberán ser enviados al <i>Bundesrat</i>. Este podrá dictaminar sobre dichos proyectos dentro de un plazo de seis semanas. Si por razones importantes o debido a la extensión de un proyecto, solicitase una prórroga del plazo, este será de nueve semanas. El Gobierno Federal podrá enviar al <i>Bundestag</i>, al cabo de tres semanas, o cuando el <i>Bundesrat</i> haya solicitado plazo por los motivos señalados, al cabo de seis semanas, un proyecto de ley que, a título excepcional hubiere calificado de urgente al enviarlo al <i>Bundesrat</i>, aun cuando no hubiera recibido todavía el dictamen del <i>Bundesrat</i>; luego que el Gobierno Federal reciba dicho dictamen, lo hará llegar sin demora alguna al <i>Bundestag</i>.</p> <p>En el caso de proyectos de reforma de la Ley Fundamental el plazo para el dictamen será de nueve semanas.¹²⁹</p>
----------------------------------	--	---	--

127 Cfr. Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

128 Cfr. Artículo 108.1 y 108.3 del Reglamento del Senado.

129 Cfr. Artículo 76, 23 y 24 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

3.Fase previa de valoración	La normatividad federal no prevé una etapa previa de valoración de las iniciativas presentadas.	Para que las iniciativas pasen a comisiones existe un paso previo de valoración y estudios de impacto regulatorio para iniciativas legislativas propuestas por el Congreso: "fase de toma en consideración". También se aplican directrices de técnica normativa conforme a las listas de comprobación.	La fase preparatoria de un proyecto legislativo a presentar por el gobierno federal, la lleva a cabo el ministerio correspondiente preparando un "borrador de expertos". ¹³⁰ En el que participan el Gobierno, grupos de interés y grupos especiales ¹³¹ También se aplica tanto a nivel federal como local en el ámbito administrativo la técnica de los " <i>Blauen Prüffragen</i> " ¹³² o " <i>checkliste</i> ."
4. Proposición con Punto de Acuerdo	Es toda petición o declaración formal que el Pleno realiza para asumir una postura institucional respecto a asuntos de diversas índoles y sin carácter vinculante. ¹³³	Las Proposiciones no de ley son iniciativas a través de las cuales la cámara expresa su posición sobre alguna cuestión o insta al gobierno a seguir ciertas políticas o a realizar alguna actuación. ¹³⁴	Sin datos

¹³⁰ Cfr. Parágrafos del 22 al 27 del Reglamento interno de funcionamiento conjunto de los ministerios federales.

¹³¹ La intervención de estos grupos de interés son considerados impulsos legislativos extrajurídicos.

¹³² En español cuestionario azul por el color del papel en que se imprime.

¹³³ Cfr. Artículo 276 del Reglamento del Senado de la República.

¹³⁴ Cfr. Artículos 193 y 194 del Reglamento del Congreso de los diputados.

Consideraciones finales

Este trabajo se ha referido a la iniciativa legislativa y proposición con punto de acuerdo. La Iniciativa legislativa es el documento formal que los órganos o actores facultados por la Constitución presentan ante el Congreso de la Unión o las legislaturas de las entidades federativas, para su estudio, discusión y en su caso, aprobación, cuyo propósito es crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales.

Tradicionalmente se han reconocido al representante del Poder Ejecutivo, a los propios legisladores, tanto en lo individual como en su conjunto, así como a las legislaturas locales, como los sujetos facultados para presentar iniciativas y más recientemente se incluyó en la Constitución Federal el derecho a los ciudadanos, quienes cumpliendo con los requisitos y el procedimiento establecido podrán participar en diversas temáticas y con ello involucrarse en forma más directa en la formación de políticas públicas en algunos temas seleccionados como planeación, transparencia, corrupción y desarrollo social, entre otros.

En México la instancia legislativa en el ámbito federal, está reservada a ciertos sujetos, puesto que no cualquier persona individual tiene el derecho de iniciar a menos que sea el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores; las demás autoridades que no están señaladas en el artículo 71 Constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, no tiene dicha facultad por considerarse que se presentaría el dilema de que el máximo tribunal mexicano no pueda juzgar en forma imparcial la constitucionalidad, inconstitucionalidad, convencionalidad o la falta de esta, en una ley que la misma Corte propuso, lo que tornaría complicado políticamente el proceso legislativo y en consecuencia, podría afectar la colaboración entre los tres poderes.

Es el Ejecutivo Federal, quien tiene el deber de mantenerse al tanto del estado general que guarde la administración del país, por lo cual le compete de manera amplia presentar al Congreso General las medidas que considere necesarias llevar a cabo para que ese estado general marche de la mejor manera, es por ello que incluso el Presidente de la República cuenta con la iniciativa preferente que le da una primacía y trato especial en la iniciación de las leyes.

Hay que mencionar además, que en el sistema político mexicano, las nuevas formas de competencia electoral integradas por las diversas fuerzas políticas y su pluralidad ideológica, ha significado un cambio en la conformación del Congreso de la Unión, generando mayores cargas de trabajo a las Cámaras, lo que ha traído como consecuencia que a veces la falta de consenso limite los buenos resultados con la consiguiente lentitud en cuanto al trabajo legislativo, lo que ha contribuido a aumentar el rezago. Específicamente en esta área existe una tendencia de incremento en la presentación de iniciativas.

Si bien es cierto que vivimos en una época compleja, tal cantidad da a entender que no se está atendiendo debidamente este rubro, por lo cual se hace necesario realizar una depuración de este número de iniciativas para separar aquellas que resulten inviables a fin de permitir el acceso a las que sí tienen posibilidades de llegar a convertirse en una ley o decreto, para que transiten en el menor tiempo posible a los siguientes fases del proceso legislativo.

Por otro lado, las proposiciones con punto de acuerdo no tienen carácter legislativo en asuntos de orden político, cultural o social que afectan a la sociedad, para que el Pleno de cualquiera de las Cámaras o de la Comisión Permanente emita algún posicionamiento. La presentación de las proposiciones, se ajustan al trámite específico señalado en el Reglamento, con excepción de los casos de urgente resolución.

En México todos los proyectos de ley o decreto pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las Cámaras, con la excepción a proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones e impuestos y en lo referente al reclutamiento de tropas, deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados y 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. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten.

Otro punto a destacar, es el análisis previo de la iniciativa denominado en España “toma en consideración”, que supone evitar el estancamiento de la actividad parlamentaria mediante el apoyo a comisiones, para depurar propuestas que resulten inviables jurídica o políticamente, o porque contengan principios contrarios a los sustentados por la mayoría, esto ayuda a eliminar del trabajo legislativo todo lo que no concuerda con el programa político establecido. Esta etapa se ubica entre la presentación del proyecto y el trabajo en comisiones, en la que interviene el Gobierno y solo es efectiva para iniciativas presentadas por los diputados y las de carácter autónomo o popular.

En este mismo sentido, en cuanto al procedimiento en el gobierno federal alemán para la autorización de una iniciativa, igualmente se requiere de una fase preparatoria consistente en varios pasos y trámites con requerimientos específicos en cada caso y etapa, donde participan forzosamente el Gobierno tanto federal como local, además de grupos de interés, por lo que este proceso previo hace el proceso legislativo alemán sumamente complejo. Adicionalmente en Alemania se aplican a las iniciativas dentro de la fase preparatoria las listas de comprobación o *checkliste*, tanto a nivel federal como local por disposición administrativa.

Lo propio acontece en España, ya que desde 1980, el grupo *Gretel* hizo una publicación en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales con un proyecto de directrices. En 1991 se aprobaron unas directrices

sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, que han sido sustituidas por unas directrices de técnica normativa, aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2006. También hay directrices en el ámbito de las comunidades autónomas. Todas ellas tienen carácter de recomendaciones; aparecen en el Boletín Oficial del Estado, como Acuerdos del Consejo de Ministros, no tienen rango de ley, ni decreto, ni reglamento y su grado de cumplimiento es relativo, no se aplican sólo a proyectos de ley, sino a disposiciones administrativas de rango inferior, dictadas por el gobierno.¹³⁵

Finalmente, lo que más resalta en este último contraste es que en México, no existe previsión sobre la valoración de las iniciativas presentadas por los sujetos legitimados por el Artículo 71 Constitucional, tampoco existe determinación o consenso previo, no se realizan estudios regulatorios ni una valoración de preparación antes de ser turnadas a comisiones, como en los países estudiados para que se pueda calificar una iniciativa de viabilidad y factibilidad para que se convierta en norma.

¹³⁵ Cfr. Ramírez Marín, Juan, Listas de verificación parlamentaria, México, CEDIP, Revista Quórum Legislativo, Cámara de Diputados, s.a., p. 76, consultado el 23-04-2018, página visible en: www3.diputados.gob.mx/cámara/content/download/.../file/listas%20verificacion.pdf

Bibliografía

- Bátiz, Vázquez Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Iberoamericana, México 1999.
- Berlín, Valenzuela Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México 1994.
- (coord.) et. al., *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, México 1998.
- Bufalá De, Ferrer-Vidal, Pablo, *Derecho parlamentario electoral*, Porrúa, México, 2008.
- *Derecho Parlamentario*, Oxford University Press-ITAM, México 1999.
- Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *De las Iniciativas. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos legislativos*, H. Cámara de Diputados, LIV Legislatura, México, 1990.
- *Dictamen Legislativo*, Instituto de investigaciones legislativas, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1998.
- Carbonell, Miguel, Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *Elementos de Técnica Legislativa*, IIJ-UNAM, México, 2000.
- Chávez, Hernández Efrén, *Introducción al Derecho Parlamentario Estatal, estudios sobre los Congresos de los Estados y la Asamblea legislativa del Distrito Federal*, IIJ-UNAM, Senado de la República, México 2009.

Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México, 2003.

Garita Alonso, Arturo, Huerta Hernández, Ana Selene, et al., *La Función Legislativa en el Senado de la República*, Mesa Directiva, México, 2015.

Jiménez, Armando Alfonso, Barriguete de Dienheim Cuautémoc M. y Eraña Sánchez Miguel Ángel, (coords.), *Tópicos de Derecho Parlamentario*, IIJ-UNAM, Senado de la República, LX Legislatura, México 2007.

Lissidini, Alicia, Zovatto, Daniel, *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, IIJ-UNAM, México, 2016.

Llamas M., Agustín, León, Rodrigo de, *Para entender el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra ediciones, México, 2015.

Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos Elementos de Técnica Legislativa*, IIJ-UNAM, México, 2007.

Nava Negrete, Alfonso, *Cuestiones Constitucionales en la Ley de Ingresos de la Federación*, archivos jurídicas unam

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, IIJ-UNAM, México 1997.

Rosell, Mauricio, *Congreso y Gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, LVII Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México 2000.

Sainz Moreno, Fernando, *Técnica normativa: una visión unitaria de una materia plural, la técnica legislativa a debate*, Tecnos, Madrid, 1994.

Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?* Taurus, Madrid, 2007.

Sayeg Helú, Jorge, *El Poder Legislativo Mexicano*, ed. Trillas, México, 1991.

Tosi, Silvano, *Derecho Parlamentario*, LVI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Instituto de Investigaciones Legislativas, México 1996.

Vázquez Flores, Manuel Alejandro, *Las Facultades y Restricciones del titular del Poder Ejecutivo Federal*, ed. Flores, México, 2015.

Reyes Tepach, Marcial, et. al. *La Nueva Legislación en Materia Presupuestaria*, “El Procedimiento Legislativo en materia de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación”, IJJ-UNAM, México, 2016.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de derecho Constitucional. La iniciativa legislativa, sección doctrina*, volumen I, México, Oxford University Press, 1999, consultado el 20-02-2018, visible en: <https://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/23/25-01>

Cabada Huerta, Marineyla, *La iniciativa legislativa*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Revista Quórum, México s.a. www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/.../file/facultad%20iniciativa.pdf

Camacho González, Luis Alfonso, *El Rezago legislativo*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Revista Quórum, México 2006. www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/.../file/rezago%20legislativo.pdf

Cienfuegos Salgado, David, *Justiciabilidad Electoral en México. Reflexiones, Retrospectivas y Retos*, México, IJ-UNAM, 2016. www.teever.gob.mx/files/libro-dcs---21-febrero-2013.pdf

Denninger, Erhard, *El Procedimiento legislativo en la República Federal de Alemania*, trad. Jaime Nicolás Muñiz, Revista Dialnet unirioja E Denninger, JN Muñiz - Revista Española de Derecho Constitucional, 1986, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79317.pdf>

Estudio sobre el Proceso Legislativo Federal en México, Instituto Belisario Domínguez, México, 2010 bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/.../est_proc_leg

Senado de la República, <http://www.senado.gob.mx/>

Valadés, Diego, *Referéndum Constitucional, Hechos y derechos*, IJ-UNAM, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/.../9045>

Vázquez Repizo, Jaime, *Iniciativas Ciudadanas*, IJ-UNAM, Senado de la República, XLI Legislatura, México 2010.

www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/.../file/rezago%20legislativo.pdf

LEGISLACIÓN NACIONAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2017.

Reglamento del Senado de la República, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2018.

Ley Federal de Consulta Popular de 14 de Marzo de 2014

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

Constitución Española, aprobada, ratificada y sancionada en 1978.

Reglamento del Congreso de los Diputados, España, promulgado el 10 de febrero de 1982.

Reglamento del Senado, España, última reforma publicada el 15 de Marzo de 2017.

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949, última actualización octubre de 2010.

Reglamento del *Bundestag* alemán y Reglamento de la Comisión mixta, última actualización enero de 2013.

Reglamento interno de funcionamiento conjunto de los ministerios federales (Alemania).

OTROS TÍTULOS DE LA COLECCIÓN

MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA CÁMARA DE SENADORES

COMISIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES

CONSULTA POPULAR E INICIATIVA CIUDADANA

SESIONES PLENARIAS DE LA CÁMARA DE SENADORES

EL DEBATE PARLAMENTARIO EN LA CÁMARA DE SENADORES

OBLIGACIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

PROCESO LEGISLATIVO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

La Iniciativa Legislativa.

Senado de la República