

Artículo 71

Introducción histórica
 Por **Óscar Cruz Barney**

71

La creación del Derecho y, en particular de la ley como principal fuente del mismo fueron analizados en el comentario al artículo 70, al que remitimos al lector: Los artículos 3º y 4º de la Constitución de Cádiz de 1812, de inicio nos recuerdan que la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales. Asimismo, que la Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey (artículo 15) y la primera de las potestades de las Cortes es precisamente conforme al artículo 131 la de proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario, así todo diputado tiene la facultad de proponer a las Cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito y exponiendo las razones en que se funde. En cuanto al rey, conforme al artículo 171, además de la prerrogativa que compete al rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponde hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducentes al bien de la Nación, para que deliberen en la forma prescrita por el texto constitucional.

La Constitución de Apatzingán de 1814 también hace referencia a que la máxima expresión de la soberanía es precisamente la facultad de dictar leyes. El artículo 2º es muy claro al señalar que la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía. Aclara además en el artículo 11 que dentro de las atribuciones de la soberanía la primera de ellas es la facultad de dictar leyes. Para el texto constitucio-

Sumario **Artículo 71**

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	57
Texto constitucional vigente	
Sección II. De la Iniciativa	
y Formación de las Leyes	61
Comentario	
Cecilia Mora-Donatto	62
Bibliografía	80
Trayectoria constitucional	82

nal de Apatzingán, la ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común: esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional (artículo 18). La ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro que arreglar el modo con que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón exija que se guíen por esta regla común.

Conforme al artículo 123, cualquiera de los vocales puede presentar al Congreso los proyectos de ley que le ocurran, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se funde. El Supremo Gobierno de acuerdo con el artículo 172 en materia de Hacienda como de Guerra y en cualquiera otra, podía y debía presentar al Congreso los planes, reformas y medidas que juzgase convenientes, para que fueren examinados; si bien no se le permitía proponer proyectos de decreto extendidos.

Durante el Primer Imperio, en el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822 se señala que dentro de las facultades del emperador está la de formar los reglamentos, órdenes e instrucciones necesarias para la ejecución de las leyes y seguridad del imperio. En materia de transición, los artículos 1º y 2º establecían que desde la fecha en que se publicase el reglamento, quedaba abolida la Constitución española en toda la extensión del imperio, pero en su fuerza y vigor las leyes, órdenes y decretos promulgados anteriormente en el territorio del imperio hasta el 24 de febrero de 1821, en cuanto no pugnen con el presente reglamento, y con las leyes, órdenes y decretos expedidos, o que se expidieren en consecuencia de la Independencia. Una vez adoptada la República Federal, en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 se estableció en el artículo 13 que pertenece exclusivamente al Congreso General el dar leyes y decretos, especificándose las materias de los mismos en el propio artículo. Dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo señaladas en el artículo 16 está la de dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales.

Puesta en vigor la Constitución Federal de 1824, el artículo 41 establecía que cualquier diputado o senador podía hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva Cámara. Asimismo, de acuerdo con el artículo 52 se tenían como iniciativas de ley o decretos:

1. Las proposiciones que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos tuviere por convenientes al bien de la sociedad, y como tales las recomendare precisamente a la Cámara de Diputados.
2. Las proposiciones o proyectos de ley o decreto que las legislaturas de los Estados dirijan a cualquiera de las cámaras.

Adoptado el centralismo en 1835 y expedidas las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se estableció en la Tercera Ley Constitucional, en su artículo 26, que corresponde la iniciativa de las leyes:

- I. Al supremo poder Ejecutivo y a los diputados, en todas materias.
- II. A la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo.

III. A las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

El supremo Poder Ejecutivo y la alta Corte de Justicia podían, cada uno en su línea, iniciar leyes declaratorias de otras leyes, y los diputados podrán hacer la misma iniciativa, si se reúnen quince para proponerla. Cabe destacar que conforme al artículo 25 de dicha ley constitucional, toda ley se iniciaba precisamente en la Cámara de Diputados: a la de Senadores sólo correspondía la revisión.

Dentro del régimen centralista, con las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842 se estableció que corresponde la iniciativa de las leyes: al presidente de la República, a los diputados y a las asambleas departamentales en todas materias, y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo (artículo 53). No podían dejar de tomarse en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, las que encabezarían una asamblea departamental sobre asuntos privativos de su departamento, y aquellas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las asambleas.

Se aclara, al igual que en la Tercera Ley Constitucional de 1836, que toda iniciativa de ley se debía presentar en la Cámara de Diputados y los proyectos de ley o decreto aprobados en la Cámara de Diputados pasarían al Senado para su revisión. Restablecido el Federalismo, se estableció en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 que era facultad exclusiva del Congreso General dar bases para la colonización, y dictar las leyes conforme a las cuales los poderes de la Unión habrían de desempeñar sus facultades constitucionales.

Cabe señalar que en 1853 con las Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución dictadas por Antonio López de Santa Anna, y para efectos de poder ejercer la amplia facultad que la nación le había concedido para la reorganización de todos los ramos de la administración pública, entrarían en receso las legislaturas u otras autoridades que desempeñaren funciones legislativas en los estados y territorios. Con la Constitución Federal de 1857 el derecho de iniciar leyes competía:

- I. Al Presidente de la Unión.
- II. A los diputados al Congreso Federal.
- III. A las Legislaturas de los Estados.

En la *República Central* de Félix Zuloaga se contemplaba en el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 15 de junio de 1858, dentro de las facultades del Consejo de Estado en el artículo 26, la de iniciativa legislativa. Durante el Segundo Imperio, el emperador representaba a la soberanía nacional. Conforme a la Instrucción para la formación de las leyes del 18 de julio de 1865, tenían iniciativa legislativa el Consejo de Ministros para ser examinada posteriormente por el Consejo de Estado, que una vez que apruebe el proyecto debía remitirlo nuevamente al Consejo de Ministros y al emperador para su discusión, y en su caso aprobación. El texto constitucional de 1917 estableció originalmente lo siguiente:

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

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores, al Congreso de la Unión; y

III. A las Legislaturas de los Estados.

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

La reforma del 29 de enero de 2016 incluyó a la Ciudad de México en la fracción III.

Artículo 71

Texto constitucional vigente

Sección II De la Iniciativa y Formación de las Leyes

71

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

- I.** Al Presidente de la República;
- II.** A los Diputados y Senadores, al Congreso de la Unión;¹
- III.** A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México,² 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.³

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.⁴

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.⁵

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.⁶

¹Fracción reformada, *DOF*: 09-08-2012.

²Fracción reformada, *DOF*: 09-08-2012, 29-01-2016.

³Fracción adicionada, *DOF*: 09-08-2012.

⁴Párrafo reformado, *DOF*: 17-08-2011, 09-08-2012.

⁵Párrafo adicionado, *DOF*: 09-08-2012.

⁶Párrafo adicionado, *DOF*: 09-08-2012.

Artículo 71

Comentario por **Cecilia Mora-Donatto**

71 Superada la etapa de las asambleas estamentales, en Europa; el siglo XVIII, con sus dos sucesos históricos más relevantes: la Revolución Francesa y la promulgación de la Constitución estadounidense, fue el parteaguas que provocó la transformación de dichas asambleas, propias de las clases dominantes, que se conducían mediante el mandato imperativo en asambleas cada vez más representativas de todos los sectores de la sociedad. Con el advenimiento del Estado liberal, el órgano legislativo ofrecería representación a sectores sociales más amplios convirtiéndose en asambleas eminentemente representativas.

Pero si el siglo XVIII representó para el Parlamento una centuria determinante, el siglo siguiente constituyó una etapa de evidente consolidación para su función legislativa. El enorme fortalecimiento del Parlamento como órgano central de la vida política europea, durante el siglo XIX, tuvo como consecuencia que en varios países del continente los gobiernos no solamente fueran sumamente débiles sino también efímeros, en algunos casos; tal situación se presentó en la Tercera República francesa, regida por las leyes constitucionales de 1875, que produjeron una permanente inestabilidad del gobierno y una preminencia de la Asamblea Nacional y del Senado, que incluso subsistió hasta la Cuarta República. Una situación similar se presentó en Italia bajo el Estatuto Albertino de 1865, que se adoptó para toda Italia con motivo de su reunificación y que estuvo en vigor hasta las primeras décadas del siglo XX. Durante esta época las funciones legislativas fueron concentradas de una manera predominante en los parlamentos, de ahí la denominación de poderes legislativos. Ello se debió al predominio de las teorías del filósofo ginebrino Juan Jacobo Rousseau, según las cuales, es en el Parlamento donde se deposita la voluntad general que se expresa a través de la ley.

En este contexto, México surgió a la vida independiente con las instituciones propias de una República, en donde el Congreso poseía para sí la función legislativa. En nuestras constituciones del siglo XIX dicha facultad fue reconocida al Congreso General en la Constitución gaditana de 1812, en la de 1824, en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, por las Bases Orgánicas de 1843, hasta llegar a la Constitución liberal de 1857, que a diferencia de las anteriores, establecería un Congreso unicameral; el amplio proceso de reformas que experimentaría esta Constitución daría como resultado una nueva Ley Fundamental, la de 1917 vigente, con múltiples reformas hasta nuestros días, que establece un Congreso General integrado por dos cámaras y que en sus artículos 71 (cuya redacción es alterada por primera vez me-

dian­te la reforma de agosto de 2011)⁷ y 72, regu­lan el pro­ce­di­mien­to de crea­ción de leyes y de­cre­tos.

De esta ma­ne­ra, la Con­sti­tu­ción mexi­cana re­co­no­ce al Con­gre­so Ge­ne­ral como el ór­ga­no re­spon­sa­ble —a tra­vés del pro­ce­di­mien­to le­gis­la­ti­vo— de ela­bo­rar y apro­bar las nor­mas le­ga­les que ex­presan la vo­lun­tad del pue­blo mexi­cano y que se con­sti­tu­yen, en ra­zón de su ori­gen y pro­ce­di­mien­to de ela­bo­ra­ción, en las nor­mas pri­mor­dia­les del or­dena­mien­to ju­rí­di­co mexi­cano, úni­ca­mente so­me­ti­das a la Con­sti­tu­ción, así como la crea­ción de los de­cre­tos que de con­for­midad con sus com­pe­ten­cias le cor­res­ponde apro­bar. En la do­c­tri­na clásica del de­re­cho mexi­cano, y si­guiendo muy en par­ti­cu­lar al tra­ta­dista Eduar­do Gar­cía Má­y­nez, es fre­cuen­te dis­tinguir seis eta­pas tí­pi­cas de ela­bo­ra­ción de una ley o de­cre­to, a sa­ber:

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

Otros au­to­res sue­len re­ducir­las a cin­co eta­pas, ex­cluyen­do del pro­ce­di­mien­to a la Sanción e Inicia­ción de la vi­gen­cia, aun­que a­gre­gan­do la “promulga­ción”. No­so­tros he­mos pro­pus­to ana­li­zar el pro­ce­di­mien­to le­gis­la­ti­vo desde tres fa­ses per­fec­ta­mente de­li­mi­ta­das:

- 1) Fase de inicia­ti­va;
- 2) Fase de dis­cu­si­ón y apro­ba­ción por las cá­ma­ras, y
- 3) Fase in­te­gra­do­ra de la efi­ca­cia. El ar­tí­cu­lo 71 que aquí se co­men­ta atri­buye dicha fa­cul­tad al pre­si­den­te de la Re­pú­bli­ca, a los di­pu­ta­dos y sena­do­res del Con­gre­so de la Unión, a las le­gis­la­tu­ras de los es­ta­dos y, re­cientemente, como ve­re­mos, a los ciu­da­da­nos.

El pri­mer ac­tor para ejer­cer esta fa­cul­tad de ini­ciar leyes o de­cre­tos es el pre­si­den­te de la Re­pú­bli­ca, por­que es ci­ta­do en la pri­mera frac­ción de este pre­cep­to, y tam­bién por­que es él, en su gran ma­yo­ría, quien ha ejer­ci­do dicha po­tes­tad. Di­ver­sos au­to­res han se­ña­la­do que el ti­tu­lar del Ejecuti­vo lle­gó a ejer­cer tal fa­cul­tad casi en mo­no­po­lio. Se cal­cu­la que, hasta los años ochenta, el 98 por cien­to de las ini­cia­ti­vas apro­ba­das pro­ve­nían del Ejecuti­vo. Por tan­to, se tra­ta­ba de una fa­cul­tad a la que los pre­si­den­tes re­cur­rían con de­ma­siada fre­cuen­cia para lograr la apro­ba­ción de leyes que per­mitie­ran dar con­ti­nuidad a sus pro­gra­mas de go­bierno.

Esta inercia se vio in­ter­rup­ti­da en la LVII Le­gis­la­tu­ra, que sen­tó un nue­vo pre­ce­den­te en la his­to­ria del pro­ce­di­mien­to le­gis­la­ti­vo de nues­tro país. Por pri­mera vez, las ini­cia­ti­vas apro­ba­das pro­ve­nien­tes de los le­gis­la­do­res fue­ron más del do­ble de las que pre­sen­tó el pre­si­den­te de la Re­pú­bli­ca. En el tran­sur­so de dicha Le­gis­la­tu­ra se apro­

⁷Como ve­re­mos más ade­lan­te, me­dian­te esta reforma el texto del ar­tí­cu­lo 71 se re­for­mó para sus­ti­tuir la re­fe­ren­cia al Re­glamen­to de De­ba­tes por la Ley del Con­gre­so y sus res­pec­ti­vos re­glamen­tos.

baron 52 iniciativas presentadas por el Ejecutivo, frente a 108 de los diputados. Los senadores también hicieron aprobar 7, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal 3 y los Congresos locales 1. En las dos legislaturas inmediatas anteriores, la LV y LVI, el porcentaje de iniciativas aprobadas provenientes del Ejecutivo fue de 75 y 78 por ciento respectivamente. En tanto que en la LVII fue de únicamente 30 por ciento, tales resultados muestran la importancia del cambio que experimentó dicha facultad frente al presidente. En las dos legislaturas antes señaladas los senadores no presentaron ninguna iniciativa, mientras que la Asamblea Legislativa presentó 2 y 3, respectivamente, habiendo logrado la aprobación de una en cada caso. Un dato más: los integrantes de la LVII Legislatura mostraron un acentuado interés por legislar, ya que presentaron 533 iniciativas, en comparación con las 162 y 144 que fueron introducidas en las legislaturas LV y LVI. Esta disparidad se refleja en los porcentajes respectivos de las iniciativas aprobadas: Legislatura LVII: 63 por ciento; Legislatura LV: 24 por ciento, Legislatura LVI: 21 por ciento.

Si bien las anteriores cifras reflejan las iniciativas aprobadas y sus porcentajes, veamos cuál es el número total de iniciativas presentadas por cada uno de los titulares de esta facultad en las tres legislaturas que venimos mencionando.

En la LV Legislatura, el presidente presentó 147 iniciativas, de las que le aprobaron 145; los diputados presentaron 162 iniciativas (150 en lo particular, 12 por grupo parlamentario) y fueron aprobadas 38 y 9, respectivamente; la Asamblea Legislativa presentó 2 y le fue aprobada 1; los senadores y las legislaturas locales no presentaron iniciativas. En la LVI Legislatura, el presidente instó a las cámaras con 87 iniciativas, de las cuales fueron aprobadas 86; los diputados presentaron 144 iniciativas (137 en lo particular y 7 por grupo parlamentario) y fueron aprobadas 18 y 3, respectivamente; la Asamblea Legislativa presentó 3 y le fueron aprobadas 2; los congresos locales presentaron 2 y se aprobó 1. Los senadores una vez más no promovieron iniciativas.

Finalmente, en la LVIII Legislatura el Ejecutivo presentó a las cámaras 61 iniciativas, de las cuales le fueron aprobadas 52; los diputados presentaron 553 iniciativas (529 en lo particular y 19 por grupo parlamentario) y fueron aprobadas 103 y 5, respectivamente; los senadores rompieron la inercia de no presentar iniciativas y promovieron 17, de las cuales se aprobaron 7; la Asamblea Legislativa presentó 5 y le fueron aprobadas 3; los congresos estatales promovieron 27 y se aprobó 1. En esta Legislatura, la Mesa Directiva (entiéndase en cuanto integrada por legisladores) presentó una iniciativa que le fue aprobada. También, y en el mismo contexto, las comisiones expusieron 4 iniciativas que no fueron aprobadas. En la LVIII Legislatura, las iniciativas presentadas por los diputados fueron 993, de las que se aprobaron 213, mientras que el Ejecutivo presentó 71, aprobándose 56; los congresos estatales promovieron 90, de las cuales se aprobaron 74; mientras que los senadores presentaron 115, de estas se aprobaron 90; a su vez, los grupos parlamentario promovieron 11 iniciativas, aprobándose 6, y la Asamblea del Distrito Federal vio aprobadas 3 de las 4 iniciativas que presentó.⁸

⁸Estadísticas de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados.

En la LIX Legislatura, el Ejecutivo federal presentó a las cámaras 77 iniciativas, de las cuales se aprobaron 51, se desecharon 9 y quedaron pendientes 17. Los congresos locales presentaron en el mismo periodo 129, aprobándose 18, desechándose 34 y quedando pendientes 77. Por su parte, los legisladores de los diversos grupos parlamentarios presentaron 3,489 iniciativas,⁹ de las cuales fueron aprobadas únicamente 466, desechadas 1,257, quedando pendientes 1,762.

Por su parte, en la LX Legislatura el presidente de la República instó al Congreso de la Unión con 71 iniciativas, de las cuales se aprobaron 60 y 11 quedaron pendientes. Los congresos estatales presentaron en esa misma legislatura 109, de las que se aprobaron 11, se desecharon 14 y quedaron pendientes 84. Los legisladores presentaron en dicha legislatura un total de 4,120 iniciativas¹⁰ de las que se aprobaron 516, se desecharon 1,310 y quedaron pendientes 2,294.

Por su parte el presidente presentó 55 iniciativas en la LXI Legislatura, de las cuales se aprobaron 42; quedaron pendientes 7 y desecharon 6. Los legisladores presentaron 5,073,¹¹ de las cuales fueron aprobadas 612. Por último en esa legislatura también presentaron iniciativas los Congresos locales en un total de 107 de las cuales fueron desechadas 79, quedaron pendientes 26 y se aprobaron solamente 2. En el caso de la LXII Legislatura el presidente presentó 81 iniciativas, de las cuales se aprobaron 67, se desecharon 2, quedaron pendientes 12 y se desecharon 2. Los legisladores presentaron 4,806 de las cuales se aprobaron 259.¹² Por su parte, los Congresos locales presentaron 100 iniciativas, de las que se desecharon 76, quedaron pendientes 23 y sólo se aprobó 1.

En suma, la idea de monopolio en el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte del presidente de la República empieza a revertirse y es ejercitada con mayor decisión por el resto de los titulares de dicha facultad; el reto, ahora, quizá sea mejorar las iniciativas y hacer que éstas se aprueben. Es oportuno señalar que si bien el artículo en comento atribuye al presidente de la República la facultad de iniciar leyes y decretos, dichas iniciativas se nutren, inevitablemente, del actuar de las dependencias de la Administración Pública Federal, y que en este contexto el Ejecutivo federal ha desarrollado considerables esfuerzos para reglamentar la iniciativa gubernamental, de ahí el especial interés que reviste el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la Elaboración, Revisión y Seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de septiembre

⁹En esta cifra se concentran las iniciativas de los grupos parlamentarios que tuvieron representación, y que son los siguientes: del PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, Convergencia. Actuaron como diputados sin grupo 6 legisladores; también se contabilizan las iniciativas presentadas por algunas comisiones. *Cfr.* Sistema de Información Legislativa. Secretaría de Gobernación.

¹⁰En esta cifra se concentran las iniciativas de los grupos parlamentarios que tuvieron representación y que son los siguientes: del PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, Convergencia, PANAL y Alternativa. Actuaron como diputados sin grupo 3 legisladores; también se contabilizan las iniciativas presentadas por algunas comisiones. *Idem.*

¹¹En esta cifra se concentran las iniciativas de los grupos parlamentarios que tuvieron representación y que son los siguientes: del PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, Convergencia, PANAL. *Vid.* Sistema de Información Legislativa. Secretaría de Gobernación.

¹²En esta cifra se concentran las iniciativas de los grupos parlamentarios que tuvieron representación y que son los siguientes: del PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, PANAL, Movimiento Ciudadano y Morena. Véase Sistema de Información Legislativa. Secretaría de Gobernación.

de 2003 (en adelante Acuerdo 9/03), suscrito por la Consejería Jurídica de la Presidencia, durante el sexenio del presidente Vicente Fox. Dicho acuerdo persigue tres objetivos principales, a saber:

- a) Establecer los requisitos, procedimientos y plazos a que deberán sujetarse las dependencias de la Administración Pública Federal para elaboración, revisión y seguimiento de iniciativas de leyes y decretos por los que se expidan, adicionen, deroguen o reformen disposiciones constitucionales o legales.
- b) Determinar las reglas conforme a las cuales la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, emitirá opiniones y coordinará los estudios técnico-jurídicos por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal, durante el proceso legislativo de iniciativas de leyes o decretos.
- c) Finalmente, fijar las bases conforme a las cuales la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal coordinará la formulación de observaciones a leyes o decretos aprobados por el Congreso de la Unión.

La ejecución del Acuerdo 9/03 corresponde principalmente a la Secretaría de Gobernación, a la Consejería Jurídica de la Presidencia, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer). Están sujetos al mismo las secretarías de Estado previstas en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), así como la Procuraduría General de la República; las entidades paraestatales en términos de lo dispuesto en el artículo 3º de la LOAPF y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, así como los organismos descentralizados no sectorizados que cuenten con facultades para tramitar iniciativas de leyes y decretos, de tal manera que todas las iniciativas que elaboren dichos organismos para ser sometidas a la consideración y, en su caso, firma del presidente de la República, se tramiten conforme a lo dispuesto en el Acuerdo 9/03, salvo que el titular del Ejecutivo federal autorice que deban tramitarse de manera distinta. La contravención al Acuerdo 9/03 autoriza a la Secretaría de Gobernación para que en caso de detectar, con motivo del ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 27, fracciones I, XIV y XVI, de la Ley Orgánica, que alguna dependencia o entidad promueve iniciativas o realiza trámites, gestiones o actividades de cabildeo en relación con las mismas, directamente o a través de terceros ante el Congreso de la Unión, grupos parlamentarios, diputados o senadores, sin autorización del presidente de la República y al margen de lo dispuesto en dicho acuerdo, inmediatamente lo haga del conocimiento del titular del Ejecutivo federal y lo notifique a la Secretaría de la Función Pública para los efectos administrativos correspondientes.

El procedimiento que regula el mencionado Acuerdo 9/03, consiste en que las dependencias deben someter al acuerdo del presidente de la República los temas legislativos de su competencia y, en su caso, la elaboración de las iniciativas correspondientes. Una vez que el presidente de la República haya acordado favorablemente la realización de una iniciativa, las dependencias deberán solicitar a la Secretaría de Gobernación y a la Consejería Jurídica su incorporación en los temas legislativos del Ejecutivo federal. Dicha Secretaría podrá hacer las consideraciones que estime perti-

mentos respecto a la viabilidad de la iniciativa y emitir la opinión respectiva dentro de los ocho días hábiles siguientes a la fecha en la que se le haya comunicado el acuerdo presidencial. En caso de que no se emita la opinión en el plazo señalado, se entenderá que la misma es favorable. Para tal efecto podrá realizar las reuniones de trabajo que estime necesarias con las dependencias y entidades competentes. La Consejería Jurídica participará en dichas reuniones cuando lo considere conveniente. Ambas dependencias, en el ámbito de sus respectivas competencias y de manera coordinada, programarán la elaboración, la revisión y la presentación de las iniciativas, de acuerdo con las prioridades que determine el presidente de la República.

La regulación que precisa el Acuerdo 9/03 distingue tres instrumentos cuya importancia y tratamiento es diferente, estos son: los anteproyectos, proyectos e iniciativas. Respecto de los primeros, dicho acuerdo establece que es el documento elaborado por la dependencia promovente, previo acuerdo del presidente de la República para ser sometido a la revisión y dictamen de las instancias competentes hasta antes de su presentación a la Consejería Jurídica. En la elaboración de los anteproyectos de iniciativas, las dependencias deben:

- I. Elaborar la Exposición de Motivos, la cual deberá contener, al menos, una descripción general de la situación jurídica que pretende ser creada o modificada, de las razones del contenido de las disposiciones y de los objetivos concretos que se buscan con el anteproyecto, así como una exposición de la congruencia de este con los principios constitucionales y los ordenamientos legales, el Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos programáticos y, en su caso, con los instrumentos jurídicos internacionales de los que México sea parte;
- II. Definir claramente, en su caso, el contenido de los intrínquilis en los que se especifiquen las disposiciones que son materia de expedición, reforma, adición o derogación, por cada ordenamiento que contenga el anteproyecto;
- III. Redactar los anteproyectos de manera congruente, clara y sencilla, y
- IV. Precisar el régimen transitorio correspondiente.

La dependencia promovente del anteproyecto debe solicitar la opinión de las dependencias cuyo ámbito de competencia tenga relación con la materia del mismo, por conducto de las unidades administrativas de apoyo jurídico de acuerdo con sus respectivos reglamentos interiores o instrumentos jurídicos de organización interna. Dicha opinión debe emitirse en un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud respectiva. En caso de que no se cuente con una respuesta en el plazo indicado, el contenido del anteproyecto se tendrá por aceptado.

El anteproyecto, junto con la opinión de la Secretaría de Gobernación y las opiniones de las demás dependencias competentes, deberá presentarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), para efectos de los dictámenes sobre impacto presupuestario e impacto regulatorio, respectivamente, al menos treinta días hábiles antes de la fecha en que pretenda ser sometido a la revisión de la Consejería Jurídica. En caso de que la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, por conducto de la unidad administrativa competente, no emita el dictamen sobre impacto presupuestario dentro de dicho plazo, se entenderá que no hay objeciones de carácter presupuestario sobre el anteproyecto de que se trate.

En relación con los proyectos de iniciativas, esto es, al documento definitivo que la dependencia promotora presenta a la Consejería Jurídica, una vez que se han incorporado las observaciones de las dependencias cuyo ámbito de competencia se vincule a la materia objeto de regulación, las de orden presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las de carácter regulatorio de la Cofemer, dichos proyectos serán presentados a la Consejería Jurídica mediante oficio del titular de la dependencia promotora o del servidor público que lo supla en sus ausencias o faltas temporales, salvo lo que disponga su reglamento interior o el instrumento jurídico de organización interna respectivo; dicho oficio deberá señalar expresamente que la elaboración, la revisión y el trámite del proyecto han sido previamente acordados con el presidente de la República. Tales proyectos deberán ser remitidos a la Consejería Jurídica, al menos con un mes de anticipación a la fecha en que pretendan ser presentados al Congreso de la Unión. Los proyectos de iniciativas que se presenten a la Consejería Jurídica para ser desahogados mediante el trámite ordinario, además de cumplir con lo señalado para los anteproyectos de iniciativas, deben ir acompañados de los documentos siguientes:

- I. La opinión de la Secretaría de Gobernación;
- II. En su caso, copia de los oficios que contengan la opinión de las unidades de apoyo jurídico de las dependencias cuyo ámbito de competencia esté relacionado con el contenido del Proyecto;
- III. De conformidad con lo dispuesto en los artículos: 10 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 24 y 25 de su Reglamento: Constancia de que el Proyecto fue publicado en el portal de Internet de la dependencia respectiva; Constancia de cumplimiento de la publicación del Proyecto por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, cuando se trate de proyectos sujetos al Título Tercero “A” de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o En el caso de proyectos que no hayan sido sometidos al proceso de mejora regulatoria, el documento que contenga las razones que justifiquen la emergencia o aquellas que demuestren que la publicación previa del Proyecto podría comprometer los efectos que se pretenden lograr con el mismo.
- IV. Copia del oficio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por el cual emita su dictamen sobre el posible impacto presupuestario del Proyecto de que se trate, o señale que dicho efecto no se producirá, en términos de lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente;
- V. Dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria sobre el impacto regulatorio o, en su caso, el documento por el que dicha comisión señale que este requisito no es necesario o que no va a emitir el dictamen, de conformidad con lo dispuesto por el Título Tercero “A” de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, un ejemplar del Proyecto debidamente sellado y rubricado por la Comisión;

VI. Cuadro comparativo en tres columnas que muestre, en su caso, el texto de las disposiciones vigentes, el texto del Proyecto y los comentarios que justifiquen la adición, reforma o derogación de cada disposición.

Correspondía a la Consejería Adjunta realizar la revisión jurídica de los proyectos y formular las observaciones que estime conducentes, las cuales podrán ser desahogadas por escrito o en reuniones de trabajo con la dependencia promovente y las demás que resulten competentes. Durante el trámite de revisión de los proyectos, dicha Consejería podrá solicitar la opinión técnica de las dependencias y entidades que estime conveniente, de acuerdo con sus respectivos ámbitos de competencia, así como los demás documentos, dictámenes y estudios que considere necesarios de otras instituciones. En cualquier momento del procedimiento de revisión, la Consejería Adjunta podrá convocar a las dependencias, entidades u órganos involucrados en un proyecto a las reuniones de trabajo que se estime necesarias o convenientes, con objeto de facilitar su comprensión y análisis, intercambiar puntos de vista y alcanzar los acuerdos y consensos requeridos.

Las dependencias y entidades deben estar representadas por servidores públicos de la unidad administrativa de apoyo jurídico que establezca su respectivo reglamento interior o instrumento jurídico de organización interna, quienes deberán contar con el nivel jerárquico suficiente para asumir los acuerdos que se adopten en dichas reuniones, no siendo lo anterior obstáculo para que participen otros servidores públicos de las unidades administrativas técnicas de la dependencia de que se trate. Las dependencias incorporarán en los proyectos las observaciones que haya formulado la Consejería Adjunta. Una vez satisfechos los requisitos establecidos en el Acuerdo 9/03, la Consejería Adjunta realizará la impresión del Proyecto en papel oficial de la Presidencia de la República (PR-17) en original y cuatro copias, mismo que remitirá a la Oficina del Consejero Jurídico, marcando copia de conocimiento a la dependencia promovente.

Por otra parte, con relación a las iniciativas, correspondía a la Consejería Jurídica y la dependencia promovente, acordar con la Secretaría de Gobernación que la iniciativa sea presentada en la cámara de origen que corresponda o la que sea más conveniente. El consejero jurídico, de considerarlo procedente, someterá a la consideración y, en su caso, firma del presidente de la República, el Proyecto de Iniciativa. Una vez que la iniciativa haya sido firmada por el presidente de la República, se remitirá a la Secretaría de Gobernación para que, en ejercicio de sus atribuciones, sea presentada ante el Congreso de la Unión acompañada del dictamen sobre impacto presupuestario correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de que se trate.

De conformidad con el referido Acuerdo 9/03, el seguimiento del proceso legislativo de las iniciativas está a cargo de la Secretaría de Gobernación, independientemente de que hayan sido presentadas ante el Congreso de la Unión por el Ejecutivo federal, por los legisladores o por las legislaturas de los estados. Asimismo, las dependencias y entidades deberán participar en el seguimiento del proceso legislativo de iniciativas

relacionadas con sus respectivos ámbitos de competencia, en coordinación con dicha Secretaría, y deberán rendir a ésta, oportunamente, las opiniones técnicas y jurídicas respectivas, así como formular las recomendaciones que estimen convenientes. Tratándose de temas legislativos prioritarios para el Ejecutivo federal, la Consejería Jurídica podrá coordinar con las dependencias y entidades las opiniones técnico-jurídicas sobre iniciativas que se encuentren en proceso legislativo en el Congreso de la Unión.

De esta manera el presidente de la República puede presentar cualquier tipo de iniciativa de ley o decreto pero, de manera exclusiva, le corresponderá presentar las iniciativas de Ley de Ingresos de la Federación y el proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la iniciativa de Decreto que contiene la Revisión de la Cuenta Pública Anual, si bien en estos dos últimos supuestos no hablamos *stricto sensu* de iniciativas de ley, sí corresponde al titular del Ejecutivo iniciar ambos procedimientos. También el Acuerdo 9/03 regula un trámite extraordinario relativo al Proyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, mismos que se tramitarán con la debida anticipación, en términos del artículo 43 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de dar oportuno cumplimiento a lo previsto en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En los casos de notoria urgencia, a juicio del presidente de la República, al que se refiere el artículo 43 bis de la Ley Orgánica; el Proyecto deberá ser enviado a la Oficina del Consejero Jurídico mediante oficio suscrito por el titular de la dependencia promovente, en el que se expresarán detallada y objetivamente las razones que motiven la urgencia del proyecto. En tales casos, el consejero jurídico solicitará a las instancias revisoras que el proyecto de que se trate sea tramitado en forma extraordinaria y con carácter de urgente, y se podrán presentar los proyectos sin alguno de los anexos previstos para los proyectos de iniciativas. En todo caso, dichos requisitos deberán estar plenamente satisfechos dentro de los plazos que establecen las disposiciones aplicables, para que el proyecto pueda ser sometido a la consideración y, en su caso, firma del presidente de la República.

Es preciso señalar que en relación con la iniciativa presidencial, en agosto de 2012 se reguló constitucionalmente la iniciativa preferente que faculta al presidente de la República presentar el día de la apertura de cada periodo de sesiones dos iniciativas para trámite preferente o señalar como tales hasta dos de las que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y aprobada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales; de no ser así, la iniciativa en sus términos y sin mayor trámite será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

Como no podía ser de otra forma, la Constitución excluye de las iniciativas preferentes las adiciones o reformas a la misma. De conformidad con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el trámite que se da a las iniciativas preferentes es el siguiente:

- a) La Cámara de origen deberá discutirla y votarla en un plazo máximo de treinta días naturales, contados a partir de su presentación o de que se reciba el oficio del Ejecutivo federal señalando dicho carácter a iniciativas presentadas con anterioridad;
- b) El plazo a que se refiere el numeral anterior será improrrogable;
- c) Si transcurre el plazo sin que se formule el dictamen correspondiente, procederá lo siguiente:
 - I. La Mesa Directiva deberá incluirla como primer asunto en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno para su discusión y votación en sus términos, y sin mayor trámite.
 - II. La discusión y votación solamente se abocará a la iniciativa preferente y deberá ser aprobada, de lo contrario, se tendrá por desechada en términos de lo dispuesto en la fracción G del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - III. El proyecto de decreto materia de la iniciativa con carácter preferente aprobado por la Cámara de origen, será enviado de inmediato a la Cámara revisora, en calidad de minuta, para los efectos del artículo 72 de la Constitución;
- d) La comisión o comisiones podrán trabajar en conferencia a fin de agilizar el análisis y el dictamen de las iniciativas con carácter preferente, en cualquier etapa del proceso legislativo.

Para las minutas sobre iniciativas preferentes aprobadas y remitidas a la Cámara revisora para los efectos de la fracción A del artículo 72 constitucional, se observará lo siguiente:

- a) El presidente turnará a la comisión o comisiones que corresponda, en cuanto se reciba y se dé cuenta de esta al Pleno;
- b) El presidente dará treinta días naturales a partir de la recepción del asunto por la Cámara revisora, para que la comisión o comisiones formulen el dictamen correspondiente;
- c) El plazo a que se refiere el inciso anterior es improrrogable;
- d) Cuando la minuta sea aprobada en sus términos, se remitirá al Ejecutivo para los efectos de la fracción A del artículo 72 de la Constitución;
- e) Cuando la minuta sea desechada, en todo o en parte, modificada o adicionada por la Cámara revisora deberá devolverla a la Cámara de origen, para los efectos del artículo 72, fracciones D o E, de la Constitución;
- f) Si transcurre el plazo sin que se formule el dictamen correspondiente, procederá lo siguiente:
 - I. La Mesa Directiva deberá incluirla como primer asunto en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno para su discusión y votación en sus términos, y sin mayor trámite.
 - II. Cuando la minuta sea aprobada en sus términos, se remitirá al Ejecutivo para los efectos de la fracción A del artículo 72 de la Constitución.
 - III. Cuando la minuta sea desechada, en todo o en parte, modificada o adicionada por la Cámara revisora, deberá devolverla a la Cámara de origen, para los efectos del artículo 72, fracciones D o E, de la Constitución, sin que la iniciativa, materia de la minuta, pierda su carácter de preferente.

Para las minutas sobre iniciativas preferentes remitidas para los efectos de las fracciones D o E del artículo 72 constitucional, se observará lo siguiente:

- a) El presidente turnará a la comisión o comisiones que corresponda, en cuanto se reciba y se dé cuenta de esta al Pleno;
- b) La Cámara deberá discutirla y votarla en un plazo máximo de quince días naturales contados a partir de la recepción del asunto;
- c) El plazo a que se refiere el inciso anterior es improrrogable;
- d) Cuando la minuta sea desechada, en todo o en parte, modificada o adicionada por la Cámara revisora. Ésta deberá devolverla a la Cámara de origen, para los efectos del artículo 72, fracciones D o E, de la Constitución, sin que la iniciativa, materia de la minuta, pierda su carácter de preferente;
- e) Si transcurre el plazo sin que se formule el dictamen correspondiente, procederá lo siguiente:
 - I. La Mesa Directiva deberá incluirla como primer asunto en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno para su discusión y votación en sus términos, y sin mayor trámite.
 - II. Cuando la minuta sea desechada, en todo o en parte, modificada o adicionada por la Cámara revisora, esta deberá devolverla a la Cámara de origen, para los efectos del artículo 72, fracciones D o E, de la Constitución.

El artículo en comento, como ya hemos señalado, otorga esta facultad también a los miembros de una y otra Cámara, es decir, los diputados y los senadores son también titulares de la iniciativa legislativa. Con la aprobación reciente de los reglamentos de nuestras asambleas representativas, esta facultad de los legisladores no solamente es reconocida como un derecho de nuestros representantes, sino que incluso encuentra en éstos un mayor desarrollo. Antes de analizar el poder de iniciativa de los legisladores a la luz de dichos ordenamientos, conviene precisar que las modificaciones a este precepto constitucional fueron posteriores¹³ a la publicación de los dos reglamentos que rigen el trabajo de las cámaras del Congreso de la Unión.¹⁴

Por un lado, el Reglamento de la Cámara de Diputados conceptualiza a la iniciativa como el acto jurídico por el cual se da inicio al procedimiento legislativo, concibe el derecho de iniciativa como irrestricto pero en el caso de las que presenten las diputadas y los diputados, su turno lo sujeta a los requisitos y trámites establecidos en el citado reglamento; adicionalmente, dicho ordenamiento, precisa que el derecho de iniciar leyes o decretos comprende, también, el de retirarlo, y que las iniciativas que presenten los diputados o diputadas, suscritas por el grupo parlamentario y su coordinador, se denominarán iniciativa a nombre de grupo; ambos tipos de iniciativas pueden ser retiradas desde el momento de su admisión y hasta antes de que la comisión o comisiones a las que se haya turnado acuerden un dictamen o antes de que se tenga por precluida la facultad para dictaminar. El mismo Reglamento, en su artículo 78, señala como elementos indispensables de las iniciativas los siguientes:

¹³Sobre el particular *vid.*, nuestro comentario legislativo “Sobre la posible inconstitucionalidad de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República recientemente aprobados”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011, pp. 851-861.

¹⁴El Reglamento del Senado de la República fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de junio de 2010. Por disposición de su artículo transitorio primero su entrada en vigor el 1 de septiembre de 2010. El Reglamento de la Cámara de Diputados fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2010.

- 1) Encabezado o título de la propuesta;
- 2) Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver;
- 3) Argumentos que la sustenten;
- 4) Fundamento legal;
- 5) Denominación del proyecto de ley o decreto;
- 6) Ordenamientos a modificar;
- 7) Texto normativo propuesto;
- 8) Artículos transitorios;
- 9) Lugar;
- 10) Fecha, y
- 11) Nombre y rúbrica del iniciador.

Por otra parte, el Reglamento del Senado establece que el ejercicio del derecho de iniciativa da principio al procedimiento legislativo. En el caso de los senadores, la iniciativa puede ser suscrita por uno o varios de ellos, sea a título personal o como parte de uno o más grupos parlamentarios. Si una iniciativa es suscrita por la mayoría de los integrantes de un grupo parlamentario, incluido su coordinador, se denomina *Iniciativa con Aval de Grupo*. Toda iniciativa debe constar por escrito, y contener al menos, los elementos siguientes:

- 1) Encabezado o título, con el señalamiento preciso del o de los ordenamientos a que se refiere;
- 2) Fundamento legal;
- 3) Exposición de motivos, con las razones que la sustentan y la descripción del proyecto;
- 4) Texto normativo que se propone sobre nuevos ordenamientos o de adiciones o reformas a los ya existentes;
- 5) Régimen transitorio y, en su caso, el señalamiento de la legislación a derogar o abrogar;
- 6) Lugar y fecha de formulación, y
- 7) Nombre y firma del o los autores y, en su caso, el grupo parlamentario del cual forman parte. La iniciativa se presenta tanto en impreso como en archivo electrónico, para su inclusión en el Orden del Día y correspondiente publicación en la *Gaceta*. Dicho Reglamento señala que corresponde a la Mesa Directiva cuidar que las iniciativas cumplan con las normas que regulan su presentación.

Finalmente, el artículo en comento otorga este derecho a las legislaturas de los estados y, a partir de 2016, a la de la Ciudad de México para presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión. Es curioso que el Reglamento de la Cámara de Diputados no haga referencia alguna a las iniciativas presentadas por esta última. Con base en las cifras antes ofrecidas podemos afirmar que las legislaturas de los estados comienzan tímidamente a promover iniciativas legislativas.

Conviene precisar que, de conformidad con el artículo 72 inciso h), todos los proyectos de ley o decreto pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las cámaras, a elección de los proponentes, con excepciones de los proyectos que versen sobre:

- a) Empréstitos, contribuciones e impuestos; o bien
- b) Sobre reclutamiento de tropas, los cuales, por imperativo de dicho precepto constitucional, deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Más allá de los requerimientos de forma que cada asamblea representativa exija para su presentación, los elementos de las iniciativas están constituidos por:

- 1) Una exposición de motivos y
- 2) El texto de la propuesta legal.

Dicha presentación, a nuestro juicio, debe ser única y uniforme para todas las iniciativas de normas con rango de ley o decretos, sean éstas presentadas por el gobierno o por el propio Parlamento. Algunos autores consideran que la iniciativa debe contener los siguientes elementos: la Cámara a la que se dirige; el o los nombre(s) de los autor(es) de la iniciativa; la exposición de motivos; el fundamento constitucional y el derecho para iniciar leyes o decretos; la denominación de la ley o decreto; el cuerpo normativo propuesto; las disposiciones transitorias; el lugar y la fecha donde se produce el documento; el nombre y la firma de quien promueva. Para otros, los elementos de una iniciativa son: exposición de motivos, texto del cuerpo normativo propuesto y normas transitorias.

El precepto que se comenta, reformado en agosto de 2011, sustituye la referencia al Reglamento de Debates para señalar que las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designen la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos.

En este contexto, el artículo 173 del Reglamento del Senado señala que las iniciativas suscritas por el presidente de la República, los diputados federales, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se publican en la *Gaceta Parlamentaria*, se da cuenta al pleno en la sesión inmediata a su recepción y se turnan a comisiones. Las iniciativas de los senadores pueden ser presentadas al pleno mediante una explicación sucinta de su propósito y contenido ya que el texto completo se publica en dicha *Gaceta* y en el *Diario de Debates*. Aunque también el o los autores de una iniciativa pueden solicitar al presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República que le dé turno a comisiones, sin intervención en el pleno. En cualquier caso, toda iniciativa, proyecto de ley o decreto se turna a comisiones, salvo que se apruebe someterlo de inmediato al pleno por considerarse de urgente resolución. El turno es la resolución de trámite que dicta dicha Presidencia durante las sesiones, para enviar a la comisión o comisiones que correspondan los asuntos de los que se da cuenta al pleno. El trámite de una iniciativa puede ser para que la comisión elabore un dictamen o formule una opinión.

Por otra parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados si bien señala como “irrestringido”, esto es, absoluto el derecho de los diputados para presentar iniciativas, los sujeta a los requisitos y trámites que señala el mismo ordenamiento, entre los cuales se encuentra el discutible artículo 102 que dentro del Título Cuarto: De los procedimientos en el Pleno, capítulo II: Del trámite de los asuntos ante el Pleno, señala que las iniciativas presentadas a nombre de grupo, las del titular del Poder Ejecutivo federal, senadores y las legislaturas de los estados pasarán, desde luego, a comisión. No obstante, las de los diputados y diputadas se sujetarán a lo siguiente:

- 1) Se deberán registrar ante la Junta de Coordinación Política, a través de su grupo parlamentario. Los diputados y diputadas sin partido podrán hacerlo directamente ante dicha Junta;
- 2) La Junta la remitirá a la Mesa Directiva, que revisará que la iniciativa reúna los elementos necesarios establecidos en el artículo 78 de este Reglamento;
- 3) La iniciativa puede ser subsanada por su autor, por cuanto a la omisión de los elementos señalados en las fracciones I a VIII del artículo 78 del Reglamento —(vid. supra incisos 1) a 8)—, pero deberá contener lo establecido en las fracciones IX a XI —(vid. supra incisos 9) a 11)—, de lo contrario se tendrá por no registrada;
- 4) Si la iniciativa no cumple con los requisitos, la Mesa Directiva prevendrá de tal circunstancia por escrito al autor. El autor así prevenido, deberá subsanarla al día siguiente en que se le notifique;
- 5) Si el autor hace las adecuaciones en el plazo indicado, será admitida por la Mesa Directiva e inscrita de inmediato en el Orden del Día, y
- 6) Toda iniciativa que cumpla con los elementos establecidos en el artículo 78 de este Reglamento, será inscrita en el Orden del Día y deberá ser turnada a la comisión o comisiones correspondientes.

Dos comentarios, cuando menos, pueden hacerse a este cuestionable precepto; el primero, que los diputados “deban” registrar sus iniciativas ante la Junta de Coordinación Política a través de su grupo parlamentario y segundo, el hecho de que corresponda a la Mesa Directiva una función “revisora” de los elementos que para las iniciativas establece el artículo 78 de dicho ordenamiento. Al igual que el Reglamento del Senado, el de la Cámara de Diputados señala que las iniciativas presentadas a nombre de grupo, las del titular del Poder Ejecutivo federal, senadores y las legislativas de los estados pasarán, desde luego, a comisión.

Mediante el turno, las comisiones parlamentarias se convierten en el escenario propicio para el estudio y dictamen de las iniciativas. En relación con la Cámara de Diputados, el inciso 3 del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en sus primeras líneas, señala:

Las comisiones ordinarias [...] tienen a su cargo la tarea de dictamen legislativo. [Asimismo, y tratándose del Senado, dicha Ley en su artículo 85, numeral 2, inciso a, señala que las comisiones ordinarias] analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas [y, por otro lado, el artículo 89 indica:] La Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos.

El trabajo de las comisiones parlamentarias, una vez recibida la iniciativa, se concentrará en la elaboración del dictamen legislativo, en este se harán los estudios, las observaciones pertinentes y las modificaciones que procedan a la iniciativa y los miembros de las comisiones fijarán su postura frente al proyecto de ley, que será sometido a la consideración del pleno de las cámaras.

Una de las críticas que desde un sector de la doctrina mexicana se le venía haciendo al artículo constitucional que venimos comentando, tenía que ver con la falta de re-

conocimiento a la figura jurídica de la iniciativa legislativa popular, esto es, al procedimiento establecido en las Constituciones políticas de los Estados modernos mediante el cual el pueblo de manera directa, inmediata y a través de un número determinado de ciudadanos, participa en la formación de normas jurídicas con rango de ley. En otras palabras, la iniciativa legislativa popular consiste en la capacidad que posee un número constitucionalmente legitimado de ciudadanos para instar o iniciar, sin la concurrencia de otro órgano, el procedimiento de creación de las leyes ante alguna de las cámaras que integran el Poder Legislativo; en efecto, tanto en el derecho comparado local como el relativo a otros países, suelen atribuir esta facultad a sus ciudadanos. La iniciativa legislativa popular se ejerce en los países en donde los instrumentos de democracia semidirecta cuentan con una amplia y consolidada tradición; tal es el caso de Suiza, Italia y algunas de las entidades federativas de la Unión Americana.

En la confederación helvética la iniciativa legislativa popular se puede ejercer en el ámbito de los cantones tanto en materia constitucional como legislativa. A nivel federal, por imperativo de los artículos 138 y 139 constitucionales, únicamente para promover reformas totales o parciales a la Norma Fundamental. En el primero de estos supuestos, podrán proponer una reforma de esta naturaleza cien mil ciudadanos con derecho a voto. Por su parte, una reforma parcial de la Constitución puede prosperar cuando dicha iniciativa sea presentada por el mismo número de ciudadanos suizos con derecho a voto, para que se adopte un nuevo artículo constitucional o se proceda a la derogación o modificación de determinados preceptos de la misma. Tal iniciativa puede presentarse a través de una proposición concebida en términos generales o mediante un proyecto redactado en todas sus partes.

Cuando la petición de la iniciativa esté concebida en términos generales, las cámaras federales, si la aprueban, procederán a la reforma parcial en el sentido indicado y someterán el proyecto a *referéndum* del pueblo y de los cantones. Si, por el contrario, la propuesta no es aprobada, la cuestión de la reforma parcial será sometida a *referéndum*; si la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación se pronuncia en sentido afirmativo, la Asamblea Federal procederá a la reforma ajustándose a la decisión popular. Cuando la solicitud de reforma sea presentada mediante un proyecto articulado en todas sus partes y la Asamblea Federal lo apruebe, será sometido al pueblo y a los cantones para su adopción o rechazo. Si la Asamblea Federal no estuviere conforme con el proyecto, podrá elaborar uno distinto o recomendar al pueblo el rechazo del proyecto propuesto y someter a votación su contraproyecto o su proposición de negativa al mismo tiempo que la propuesta emanada de la iniciativa popular.

Por su parte, la Constitución italiana establece: “El pueblo ejercerá la iniciativa de las leyes mediante la propuesta por cincuenta mil electores como mínimo de un proyecto redactado en forma articulada”. Corresponde al presidente de la Cámara en la que se haya presentado el proyecto de ley producto de la iniciativa popular, verificar la existencia de las cincuenta mil firmas y su validez. Requisito esencial de la iniciativa legislativa popular, según lo señala la propia Constitución italiana, es que dicha iniciativa sea presentada en forma articulada, tal requisito obedece a que todas las propuestas legislativas presentadas a las cámaras se examinarán por una comisión y luego por

la cámara en pleno, la cual aprobará artículo por artículo y mediante una votación final. El Reglamento del Senado dispone que dicho examen debe iniciarse, por parte de la comisión competente dentro de un mes de la fecha de la comunicación. Este mismo ordenamiento permite escuchar a un representante de los proponentes.

Finalmente, hay que señalar que tratándose de la iniciativa legislativa popular, no opera la caducidad de la misma por el término o disolución de la legislatura. Referente a los Estados Unidos de América en más de una decena de las constituciones de los estados miembros, se autoriza a un grupo de ciudadanos para que recabando un número determinado de firmas, que va del ocho al diez por ciento de los electores, puedan presentar un proyecto de ley.

Recientemente, algunos países de Latinoamérica han incorporado a sus textos constitucionales la iniciativa legislativa popular; tal es el caso de la Constitución colombiana (artículos 154 y 155) que faculta para presentar un proyecto legislativo, a un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente a la fecha de su presentación. La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento colombiano es una competencia amplia que no se restringe únicamente a la formulación de proposiciones de ley, sino que puede servir, además, para realizar propuestas de reforma constitucional. La única limitante que encuentra la iniciativa legislativa popular, es respetar las materias reservadas a la iniciativa del gobierno que le competen en exclusiva.

Los ciudadanos proponentes tienen derecho a designar un vocero para todas las etapas del procedimiento parlamentario. Los proyectos de ley presentados bajo esta modalidad son sustanciados de manera privilegiada; esto es, son discutidos y aprobados mediante el trámite de urgencia. Por otra parte, la Constitución argentina establece en su artículo 39 que “los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses”. Las materias que no pueden ser objeto de iniciativa legislativa popular en el ordenamiento argentino son: las reformas constitucionales, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

A su vez, en el ámbito del derecho mexicano diversas constituciones de las entidades federativas reconocen a la *iniciativa legislativa popular* como un mecanismo para que los ciudadanos puedan exigir al órgano legislativo la creación de una norma legal. Así lo reconocen la Constitución de Baja California Norte (art. 28, fr. IV) al señalar: la iniciativa de las leyes y decretos compete, entre otros, a “los ciudadanos residentes en el estado [...] en los términos que establezca la ley”. La Constitución del Estado de México también reconoce esta facultad a los ciudadanos del estado (art. 51, fr. V). Por su parte, la Carta Magna del estado de Chihuahua (art. 68, fr. V) consagra que dicha competencia es también de los chihuahuenses, mediante la iniciativa popular signada, presentada cuando menos por el 1 por ciento de los inscritos en el padrón electoral. Bajo una fórmula similar, la Constitución de Jalisco (art. 28, fr. V) atribuye dicha facultad a:

Los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado, cuyo número represente cuando menos el 0.5 por ciento del total de dicho registro, mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exija la ley de la materia.

En este caso, las iniciativas presentadas a través de esta modalidad deberán ser dictaminadas dentro del término de dos meses, contados a partir del día en que hubieren sido turnadas por el pleno a la Comisión dictaminadora. En Nuevo León dicha facultad también se reconoce a “cualquier ciudadano nuevoleonés” por disposición del artículo 68 de la Constitución local. Las constituciones de Oaxaca y de San Luis Potosí atribuyen dicha facultad a: “todos los ciudadanos del estado” (art. 50, fr. V y 61, respectivamente). La Constitución de Sinaloa reconoce esta facultad, no solamente a los “ciudadanos sinaloenses”, sino a los “grupos legalmente organizados en el estado”; es importante señalar que la iniciativa legislativa popular no entraña únicamente la facultad de iniciar leyes y decretos sino también su reforma (art. 45, frs. V y VI). La Constitución de Veracruz reconoce el derecho de iniciar leyes y decretos a los ciudadanos del estado en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores (art. 34).

El tema de la iniciativa popular o ciudadana que, como hemos señalado, ha representado un reclamo a nivel federal, se discutió en la llamada Reforma Política, que en abril de 2011 agrupó diversas reformas a distintos artículos constitucionales, y fue discutida como minuta en la Cámara de Diputados y a su vez enviada con modificaciones al Senado, como Cámara de origen, la cual contempló este tipo de iniciativa como una prerrogativa de los ciudadanos que en un número equivalente a 0.25 por ciento podrán presentarlas. Dicha propuesta se concretó y publicó en el *Diario Oficial de la Federación* en agosto de 2012, señalando que 0.13 por ciento de los ciudadanos inscritos en las listas nominales tendrían la facultad de iniciativa ciudadana.

Producto de esta reforma constitucional dos años después, en mayo de 2014, se adicionó el Título Quinto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para regular justamente la iniciativa ciudadana y preferente a la que ya nos hemos referido. A partir de esa fecha dicha ley señala que:

La iniciativa ciudadana, además de los requisitos que establecen los reglamentos de las cámaras, y que hemos señalado anteriormente, deberá:

- a) Presentarse por escrito ante el presidente de la Cámara de Diputados o de Senadores; y en sus recesos, ante el presidente de la Comisión Permanente. La Cámara que reciba el escrito de presentación de la iniciativa ciudadana será la Cámara de origen, salvo que el proyecto respectivo se refiera a empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas. En estos casos la Cámara de origen será siempre la de diputados. Durante los recesos del Congreso, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente determinará la Cámara de origen en caso de que la iniciativa no lo especifique.
- b) Contener los nombres completos de los ciudadanos, clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del Reconocimiento Óptico de Caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente y su firma. En caso de advertirse error en la identificación del ciudadano, siempre y cuando éste sea menor al 20 por ciento del total requerido, el Instituto prevendrá a los promoventes para que subsanen el error antes de que concluya el periodo ordinario de sesiones, debiendo informar de ello al presidente de la Mesa Directiva, de no hacerlo se tendrá por desistida la iniciativa;

- c) Nombre completo y domicilio del representante para oír y recibir notificaciones; y
- d) Toda la documentación deberá estar plenamente identificada, señalando en la parte superior de cada hoja el nombre del proyecto de decreto que se propone someter. Cuando la iniciativa no cumpla con los requisitos señalados en los incisos a), c) o d), el presidente de la cámara prevendrá a los proponentes para que subsane los errores u omisiones en un plazo de quince días hábiles a partir de la notificación. En caso de no subsanarse en el plazo establecido, se tendrá por no presentada.

La propia Ley Orgánica precisa en su artículo 132 el procedimiento que deberán seguir este tipo de iniciativas y al efecto señala que:

- a) El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen dará cuenta de ella y solicitará de inmediato al Instituto Nacional Electoral la verificación de que haya sido suscrita en un número equivalente, a cuando menos el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, dentro de un plazo no mayor a treinta días naturales contados a partir de la recepción del expediente.
- b) El instituto, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores dentro del plazo a que se refiere el párrafo anterior, verificará que los nombres de quienes hayan suscrito la iniciativa ciudadana, aparezcan en las listas nominales de electores y que la suma corresponda a un número equivalente, a cuando menos el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.
- c) Una vez que se alcanzó el requisito porcentual a que se refiere el párrafo anterior, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores deberá realizar un ejercicio muestral para corroborar la autenticidad de las firmas de acuerdo con los criterios que defina al respecto la propia Dirección Ejecutiva;
- d) El Instituto Nacional Electoral contará con un plazo no mayor a treinta días naturales contados a partir de la recepción del expediente, para realizar la verificación a que se refiere el inciso anterior;
- e) En el caso de que el Instituto Nacional Electoral determine en forma definitiva que no se cumple con el porcentaje requerido por la Constitución, el presidente de la Mesa Directiva dará cuenta de ello al Pleno de la Cámara, lo publicará en la *Gaceta*, y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido notificando a los promoventes, por conducto de su representante.
- f) En caso de que el representante de los promoventes impugne la resolución del Instituto Nacional Electoral, el presidente de la Mesa Directiva suspenderá el trámite correspondiente mientras el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve lo conducente;
- g) En el supuesto de que se verifique el cumplimiento del porcentaje señalado en el inciso a), el presidente de la Mesa Directiva turnará la iniciativa a comisión para su análisis y dictamen; y seguirá el proceso legislativo ordinario, y
- h) En el caso de que la iniciativa ciudadana sea aprobada por la Cámara de origen, pasará a la Cámara revisora, a efecto de que siga el procedimiento legislativo ordinario, conforme a lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución.

Asimismo, la ley prevé que en el proceso legislativo de dictamen en cada Cámara, el presidente de la comisión deberá convocar al representante designado por los ciuda-

danos, para que asista a una reunión de la comisión que corresponda, a efecto de que exponga el contenido de su propuesta. No obstante, señala que las opiniones vertidas durante la reunión a la que fue convocado, no serán vinculantes para la comisión y únicamente constituirán elementos adicionales para elaborar y emitir su dictamen. Además, se precisa que el procedimiento de dictamen no se interrumpirá en caso de que el representante no asista a la reunión a la que haya sido formalmente convocado.

El representante podrá asistir a las demás reuniones públicas de la comisión para conocer del desarrollo del proceso de dictamen y podrá hacer uso de la voz hasta antes del inicio del proceso de deliberación y votación. Conviene advertir que, en la doctrina comparada de Europa occidental, se ha controvertido con cierta frecuencia respecto de considerar a la iniciativa como fase incluida dentro del procedimiento estrictamente legislativo, o bien, considerar que el momento de la iniciativa de leyes por referirse a sujetos extraños y cada vez en mayor número, al Parlamento, no forma parte integrante del procedimiento de creación de las normas legales. La incipiente consolidación del derecho parlamentario mexicano no ha provocado este debate. Nosotros podemos afirmar que tal y como regula nuestra Norma Fundamental, el inicio del procedimiento de creación de leyes y decretos, la iniciativa es una parte integrante del mismo que, como gran parte de su regulación, requiere de ajustes y adecuaciones a las necesidades de un México moderno, pero que dicha etapa fue concebida como una fase importante que sirve para instar al Congreso y a cada una de sus cámaras, para ejercer la función componedora y conciliatoria de los intereses de todos los mexicanos representados en la Asamblea General.

Bibliografía

- ARAGÓN REYES, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford, 1999.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1984.
- HURTADO GONZÁLEZ, Javier, “Relaciones Presidencia-Congreso en el proceso legislativo del México de nuestros días”, en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid/Fundación de Derecho Público, Venezuela/Fundación Jurídica Venezolana/Hispaner, Nicaragua/Petróleos Mexicanos (PEMEX)/Universidad Central de Chile/Universidad Externado de Colombia/Universidad de Lima/UNAM, 2002.
- MORA-DONATTO, Cecilia, “Iniciativa legislativa popular”, en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa/UNAM, 2001.
- , *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Universidad Anáhuac del Sur/Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- , *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Cámara de Diputados-LIX Legislatura, 2006.

- _____, “Sobre la posible inconstitucionalidad de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República recientemente aprobados”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011, pp. 851-861.
- _____, *El Congreso mexicano y sus desafíos actuales*, México, Cámara de Diputados-LXII Legislatura, 2015.
- _____ y Elia Sánchez Gómez, *Teoría de la legislación y técnica legislativa (una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa)*, México, UNAM/Congreso del Estado de Tamaulipas/LXI Legislatura, 2012.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, en *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988.
- SCHOROEDER CORDERO, Francisco, “Comentario al artículo 72”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*, México, Procuraduría General de la República/UNAM, 1994.
- TOSI, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados-LVI Legislatura, 1996.
- “Iniciativas presentadas y aprobadas en el Congreso General mexicano y otros parlamentos del mundo”, en *Cuadernos de Apoyo*, México, Sistema Integral de Información y Documentación, Comité de Biblioteca de la H. Cámara de Diputados, 2000.
- Estadísticas de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, México. Sistema de Información Legislativa, México, Secretaría de Gobernación.

Artículo 71

Trayectoria constitucional

71 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 17-VIII-2011

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se reforma lo referente a la presentación de iniciativas y la concordancia con la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 9-VIII-2012

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

La reforma establece que los ciudadanos tendrán también el derecho de iniciar leyes o decretos, con la limitante de cumplir en un número equivalente, por lo menos, al cero punto tres por ciento de la lista nominal de electores. De igual manera se sientan las modalidades de las iniciativas que emanen del Poder Ejecutivo y lo relativo al carácter de preferente.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se cambia la redacción del artículo en acuerdo a la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa, y se elimina “Distrito Federal” para dejar “Ciudad de México”.