

SECCIÓN II

De la Iniciativa y Formación de las Leyes

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 senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

COMENTARIO: Este artículo encuentra sus antecedentes en a) La Constitución Política de la Monarquía Española de 18 de marzo de 1812, cuyo artículo 15 dispuso que: "La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey" y los preceptos 131 facultad primera y 132, confirmaban lo anterior.

b) El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, Michoacán, el 22 de octubre de 1814, en su artículo 123 señaló que: "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".

c) La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, expedida por el Congreso General el 4 de octubre de 1824, en su artículo 41 estableció que cualquier diputado o senador podía por escrito presentar proyectos de ley o decreto ante su respectiva Cámara y en el 52 que igualmente se tendrían como tales iniciativas, las que propusiera el presidente de la República y las legislaturas de los estados, ante cualquiera de las cámaras.

d) La tercera de las Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836 (centralistas), introdujo los preceptos relativos, 26 al 30, nuevos conceptos al respecto, como que la iniciativa de leyes correspondía al Supremo Poder Ejecutivo y a los diputados en todas las materias, a la Suprema Corte de Justicia por cuanto a la administración de su ramo y a las juntas departamentales en lo tocante a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, señalando, además, que todo ello debería ajustarse a ciertos criterios que detalla, y por último que cualquier ciudadano podía dirigir sus proyectos legislativos a algún diputado o a los ayuntamientos de las capitales, para que si los calificaban de útiles los pasaran a la respectiva junta departamental y ya con su aprobación fueran elevados a la categoría de iniciativa.

e) Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional el 12 de junio de 1843, en sus artículos 53 y 54 instituyeron que la iniciativa de leyes correspondía al primer mandatario de la nación, a los diputados y a las asambleas departamentales en todas las materias y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo, así como otras modalidades correlativas.

f) La Constitución Política de la República Mexicana, expedida por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1857, en sus preceptos 65 y 66 dice casi lo mismo que el texto del actual código fundamental en su artículo 71, salvedad hecha respecto a los senadores, pues en dicha Constitución se suprimió la Cámara Alta, omisión que se corrigió mediante la reforma de 13 de noviembre de 1874 al artículo 51 y otros, reinstalando la Cámara de Senadores y volviendo el Poder Legislativo federal al bicameralismo, por lo que consecuentemente se incluyeron también a los senadores en la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos en los preceptos 65 y 66 ya mencionados.

g) En el mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, presentado ante la Asamblea Constituyente en la ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, coinciden exactamente el número del artículo —71— y su texto con el vigente.

La iniciativa es el primer paso en el proceso legislativo de formación de una ley o decreto, constituye su base o piedra angular y sin ella no hay función legislativa. Serafín Ortiz Ramírez manifiesta que conforme a nuestro código polí-

tico fundamental, la facultad de iniciar leyes o decretos corresponde únicamente al presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, así como a las legislaturas de los estados, por lo cual esto indica que la evolución de la legislación mexicana depende únicamente de dichos funcionarios a quienes se supone más conocedores del medio y de las necesidades del pueblo y por lo mismo, los más indicados para convertir esos anhelos, ya que ni la misma Suprema Corte de Justicia o algunos otros miembros del Poder Judicial, encargados de la aplicación de la ley en los casos contenciosos, pueden formular iniciativas, por estimarse que debe haber una completa separación entre las funciones de juez, que es el intérprete de la ley y las que corresponden al legislador; al respecto Felipe Tena Ramírez expresa: ¿cómo podría juzgar imparcialmente la Suprema Corte de la constitucionalidad de una ley, cuyo proyecto ella misma hubiera formulado?

Tena Ramírez señala que dentro de nuestro sistema federal, justificase que de las tres clases de funcionarios con derechos a presentar la iniciativa de mérito, dos corresponden al Poder Legislativo, o sean los miembros del Congreso General y las diputaciones locales de cada estado de la República, pues su función es precisamente ésa, la de legislar, pero en cuanto al primer mandatario de la nación, nuestra Constitución lo asocia a dicha función al otorgarle la facultad de comenzar el proceso legislativo mediante la iniciativa, atenuándose así la división de poderes y reconociéndose que el Ejecutivo federal está en aptitud, por su conocimiento de las necesidades públicas, de proponer a las cámaras proyectos acertados.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, regula detalladamente en sus artículos 55 a 64, todo lo relativo al trámite interno que se lleva a efecto en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, una vez que han recibido la iniciativa de ley, señalando como lo dispone el segundo párrafo del artículo 71 constitucional en comentario, que los proyectos presentados por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados y también por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a comisión para su respectivo estudio y dictamen (artículo 56 del reglamento citado).

Por otro lado, es importante considerar, conforme al precepto 61 del propio Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, que los particulares, las corporaciones o las autoridades que no tienen la facultad de presentar una iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión, pueden sin embargo, en ejercicio del derecho de petición que otorga la Constitución en sus artículos 8º y 35, fracción V, reconocido tácitamente en esta disposición, entregar su iniciativa de ley a la Cámara de su elección y el presidente de dicha Cámara la mandará pasar directamente a la comisión que corresponda, la cual resolverá si es de tomarse en cuenta tal solicitud o no, quedando desde luego a su arbitrio el destino que le conceda, pero en su caso de prosperar será ya presentada como suya, por los diputados o senadores que la hayan acogido. Hemos de decir que las constituciones de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas, confieren la facultad de iniciar las leyes ante sus res-

pectivos congresos, a los ciudadanos de dichas entidades federativas. Igualmente las constituciones de Cuba y Venezuela otorgan ese derecho a sus ciudadanos o electores, siempre y cuando la iniciativa de ley sea formulada por lo menos por diez mil ciudadanos en el primer caso y veinte mil en el segundo.

Por último, conviene señalar que el artículo 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, prescribe, en relación con el artículo 60 y del cual es su excepción, que en los casos de urgencia u obvia resolución, calificados así por el voto de las dos terceras partes de los individuos que estén presentes en la Cámara, se dé curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta a la señalada y que se pongan a discusión inmediatamente después de su lectura, lo cual en la práctica parlamentaria se traduce en pasar el negocio relativo a una comisión que desde luego se designa, con la recomendación de que dicho asunto se presente en esa misma sesión, pero nunca se omite el pase a la comisión respectiva para su debido estudio y dictamen.

Tratándose de una iniciativa de ley y aunque teóricamente pueda llevarse a cabo la dispensa de trámites conforme a lo dispuesto por el artículo 59 del Reglamento mencionado, la susodicha práctica parlamentaria acusa su necesario envío a una comisión *ad hoc*, que debería entregar su dictamen *ipso facto*, lo cual en el caso sería verdaderamente muy difícil.

Las comisiones para estudio y despacho de los negocios son de dos clases: permanentes y especiales y se instituyen y funcionan conforme a lo dispuesto por los artículos 65, 66, 70 y 71 del Reglamento aludido, en relación con los preceptos 50 a 66 y 86 a 102 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El precepto que comentamos se concatena con los siguientes: el 49 que ordena la división del Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el 50 que establece precisamente que el Legislativo se deposita en un Congreso General con dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores; el 65 que señala como fecha de reunión del Congreso el día primero de septiembre de cada año, a partir del cual se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que le presenten; el 66 que fija como término del periodo ordinario de sesiones el 31 de diciembre del mismo año; el 70 que dispone que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto; el 72 que estructura el proceso legislativo o de formación de las leyes muy detalladamente; el 73 que otorga al Congreso sus facultades y entre ellas la de legislar, tanto en el ámbito federal o nacional, como en el correspondiente al del Distrito Federal, y el 89 fracción XX, que indica que entre las facultades y obligaciones del presidente de la República, están las demás que expresamente le confiere la Constitución y una de las cuales es la potestad de iniciar nuevas leyes o bien las reformas de las vigentes.

BIBLIOGRAFÍA: Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. VI, pp. 533-551; Ortiz Ramírez, Serafín, *Derecho constitucional mexicano*, México, Cultura, 1961, pp. 375-377; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho*

constitucional mexicano, 12ª ed., México, Porrúa, 1973, pp. 312-317; Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1964*, 2ª ed., México, Porrúa, 1964.

Francisco Arturo SCHROEDER CORDERO