

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

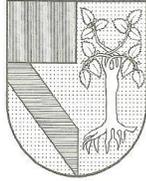
CAMPUS GUADALAJARA

JOANNA MARGARITA MORENO MANZO

**ESTUDIO DEL PROCESO LEGISLATIVO FEDERAL Y
PROPUESTAS PARA MEJORAR SU EFICACIA.**

**Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86**

Zapopan, Jalisco, Octubre de 2012.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
CAMPUS GUADALAJARA

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

C. JOANNA MARGARITA MORENO MANZO
Presente.

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: **“ESTUDIO DEL PROCESO LEGISLATIVO FEDERAL Y PROPUESTAS PARA MEJORAR SU EFICACIA”**, presentado por Usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar siete ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Eduardo', is written over a horizontal line. The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

DR. EDUARDO ISAÍAS RIVERA RODRÍGUEZ



Guadalajara, Jalisco. Julio 18, 2012.

Mtro. Gustavo Gómez Domínguez
 Secretario Académico de la Licenciatura en Derecho
UNIVERSIDAD PANAMERICANA
 Campus Guadalajara
 Presente,

Estimado Mtro. Gómez,

He leído cuidadosamente en mi carácter de Asesor de tesis, el documento titulado ***"Estudio del Proceso Legislativo Federal y Propuestas para Mejorar su Eficacia"***, que como trabajo de recepción profesional presenta la pasante en derecho **JOANNA MARGARITA MORENO MANZO**, tesis que en mi concepto y en los términos establecidos por la institución, reúne los requisitos previstos para un trabajo de tal carácter.

Por ello otorgo a dicha tesis mi VOTO APROBATORIO.

Sin más por el momento, me despido poniéndome como siempre a sus amables órdenes.

Atentamente,

 Dr. Guillermo A. Gatt Coroná

DEDICATORIAS

A Dios por permitirme terminar mi licenciatura.

A mis padres por su apoyo incondicional.

A los profesores que dejaron huella en mi formación académica.

ÍNDICE

Introducción		-9-
Capítulo Primero.-	Poder Legislativo Federal y sus Funciones	-13-
1.1	Funciones del Poder Legislativo	-16-
1.1.1	Equilibrio de poderes	-18-
1.1.2	Función legislativa	-21-
1.1.3	Función representativa	-24-
1.1.4	Función de control	-25-
1.1.5	Función de gestión	-26-
Capítulo Segundo.-	Composición del Poder Legislativo Federal	-30-
2.1	Composición de la Cámara de Diputados	-33-
2.1.1	Organización de la Cámara de Diputados	-40-
2.1.1.1	Órganos de gobierno	-40-
2.1.1.2	Grupos parlamentarios	-42-
2.1.1.3	Comisiones	-44-
2.1.1.3.1	Comisiones ordinarias	-45-
2.1.1.3.2	Comisiones especiales	-45-
2.1.1.3.3	Comisiones bicamerales	-47-
2.1.1.4	Grupos de trabajo	-48-
2.1.1.5	Parlamentos internacionales	-48-
2.1.1.6	Comités	-49-
2.1.1.7	Centros de Estudio	-49-
2.2	Composición de la Cámara de Senadores	-50-
2.2.1	Organización de la Cámara de Senadores	-55-
2.2.1.1	Órganos directivos	-55-
2.2.1.2	Grupos parlamentarios	-55-
2.2.1.3	Comisiones	-56-

2.2.1.3.1	Ordinarias	-56-
2.2.1.3.2	Especiales	-57-
2.2.1.3.3	Bicamerales	-58-
2.2.1.4	Comités	-58-
2.2.1.5	Grupos de trabajo	-58-
2.3	Comisión Permanente	-59-

Capítulo Tercero.- Funcionamiento del Congreso de la Unión y sus Facultades

3.1	Funcionamiento del Congreso de la Unión	-64-
3.1.1	Pleno	-65-
3.1.2	Quórum	-66-
3.1.3	Orden del día	-67-
3.1.4	Mayorías	-69-
3.1.5	Votaciones	-70-
3.1.6	Periodos de sesiones	-70-
3.1.7	Sesiones	-71-
3.2	Facultades del Congreso de la Unión	-73-
3.2.1	Facultades del Congreso de acuerdo a la forma de actuar	-74-
3.2.1.1	Facultades del Congreso en General	-74-
3.2.1.2	Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados	-76-
3.2.1.3	Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores	-76-
3.2.1.4	Facultades comunes a cada Cámara	-77-
3.2.2	Facultades del Congreso de acuerdo con la naturaleza de sus actos	-78-
3.2.2.1	Facultades Legislativas	-78-
3.2.2.2	Facultades Administrativas	-79-
3.2.2.3	Facultades Jurisdiccionales	-79-

Capítulo Cuarto.- Proceso Legislativo Ordinario Federal (primera parte)

-81-

4.1	Marco Jurídico	-84-
4.2	Etapas del Proceso Legislativo Federal	-87-
4.2.1	Preparación del proyecto de ley	-90-
4.2.2	Presentación de iniciativa	-93-
4.2.2.1	Faculta de Iniciativa del Presidente de la República	-94-
4.2.2.2	Facultad de Iniciativa de los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión	-98-
4.2.2.3	Facultad de Iniciativa de las Legislaturas de los Estados	-100-
4.2.2.4	Facultad de Iniciativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	-101-
4.2.2.5	Facultad de Iniciativa de los Ciudadanos	-101-
4.2.2.6	Facultad de Iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de La Nación	-102-
4.2.3	Requisitos formales de la iniciativa de ley	-104-
Capítulo Quinto.- Proceso Legislativo Ordinario Federal (segunda parte)		-108-
5.1	Recepción de Iniciativa de Ley y Turno a comisión	-108-
5.2	Dictamen	-115-
5.3	Discusión	-120-
5.4	Votación y Aprobación	-128-
5.4.1	En la Cámara Revisora	-130-
5.5	Expedición de la Ley	-132-
5.6	Sanción	-134-
5.6.1	Derecho de Veto	-135-
5.7	Promulgación y Publicación	-137-
5.8	Iniciación de Vigencia	-138-
Capítulo Sexto.- Análisis y Opinión Pública del Desempeño Legislativo		-142-
6.1	Análisis de Productividad Legislativa	-142-
6.1.1	Cámara de Diputados	-143-

6.1.2	Cámara de Senadores	-152-
6.2	Opinión Pública	-157-
Capítulo Séptimo.-Estudio Comparado para la Mejora Regulatoria		-165-
7.1	En qué consiste el Derecho Comparado	-165-
7.2	Mejora Regulatoria en México	-167-
7.2.1	Qué es la Mejora Regulatoria	-168-
7.2.2	COFEMER	-171-
7.2.3	Manifestación de Impacto Regulatorio y la Consulta Pública	-174-
7.2.3.1	Tipos de MIR	-177-
7.2.3.2	Elaboración de MIR	-179-
7.2.3.3	Procedimiento ante la COFEMER	-180-
7.2.4	Resultados de la Manifestación de Impacto Regulatorio	-185-
7.3	Estudio comparado con Técnica Legislativa Alemana	-188-
7.3.1	Cuestionario Azul	-190-
7.3.2	Reglas de Procedimiento Conjuntas de los Ministerios Federales	-195-
Conclusiones		-204-
Propuestas		-210-
1.	Nuevos Requisitos de una Iniciativa de ley	-212-
2.	Órgano Técnico de Mejora Regulatoria	-218-
2.1	Reglamento de los Órganos Técnicos de Mejora Regulatoria del Congreso de la Unión	-223-
3.	Otras propuestas para mejorar la eficacia del Congreso de la Unión	-225-
Anexos		-229-
1.	Calculadora de Impacto de Regulación	
2.	Formato de MIR de Actualización Periódica	
3.	Formato de MIR de Emergencia	

4. Formato de MIR de Impacto Moderado
5. Formato de MIR de Alto Impacto
6. Formato de Exención de MIR
7. Formato de Solicitud de Autorización de MIR de Emergencia
8. Formato de Solicitud de Autorización de MIR de Actualización Periódica
9. Solicitud de Opinión sobre Tratados Internacionales
10. Resumen sobre proyecto de ley de Reglas de Procedimientos Conjuntas

Fuentes de Información

INTRODUCCIÓN

Sin verdad y sin diversidad el diálogo es imposible y la democracia un mito.

-Carlos Castillo Peraza-
Diálogo y pluralismo

Hoy en día es claro que la percepción que tiene la población sobre el Poder Legislativo es la de una institución que inspira poca confianza y credibilidad. Un ejemplo de lo anterior son las calificaciones obtenidas en el Monitor Mensual de Consulta Mitofsky, para enero 2010 la Cámara de Senadores obtiene una calificación de 6 mientras que la Cámara de Diputados una de 5.7, esto en donde la calificación mínima sería 1 y la máxima 10.¹

Nos damos cuenta que el proceso de creación de leyes en México es poco eficiente y hay un gran rezago legislativo, ejemplo de esto es el número de iniciativas que quedan cada legislatura sin siquiera dictaminar o en el completo abandono en las comisiones legislativas como se analizará en este trabajo de investigación.

Es necesario mejorar el concepto que tiene la sociedad sobre el trabajo legislativo, percepción que no es del todo errónea; la realidad del proceso de creación de leyes, es que es un proceso lento y no siempre con resultados de calidad; de las iniciativas aprobadas por ambas cámaras, varias son publicadas aún con algunos errores tanto de técnica legislativa, como de fondo. Creemos pertinente que mejore la percepción que se tiene de nuestro poder legislativo federal, pero lo

¹ Confianza en las Instituciones, Consulta Mitofsky, Enero 2010. <http://www.opinamexico.org/opinion/ConfianzaInstituciones.pdf> fecha de consulta: 18 de enero de 2012.

Encuesta realizada del 27 al 31 de enero de 2012, a 1000 mexicanos mayores de 18 años en 100 secciones electorales de distintas regiones del país. El margen de error es de (+/-) 3.1%.

más importante es que en realidad se realice un trabajo más eficiente y eficaz por nuestros legisladores en el Congreso de la Unión. Consideramos que una mejoría al marco normativo del proceso legislativo volviéndolo más eficiente, ayudaría también a legitimar la institución del Poder Legislativo en nuestro país y en general a la función legislativa.

En este trabajo de investigación se realizará un análisis de la situación en que se encuentra nuestro poder legislativo federal hoy en día, cómo lo percibe la sociedad, haremos estudios de derecho comparado con legislación nacional y extranjera, para así poder proponer reformas que consideramos necesarias en nuestro proceso legislativo federal, buscando con ellas mayor rapidez en el análisis, dictaminación, discusión y voto de iniciativas, y además lograr que desde la presentación de proyectos de ley, se tenga trabajos de calidad y con estudios sólidos sobre cuáles serán los impactos generados al aprobarse.

En la realización el presente trabajo se utilizarán distintos métodos de investigación, en primer lugar hablaremos del método histórico, posteriormente de cómo utilizaremos la estadística, para terminar con el método comparativo.

El método histórico será utilizado para analizar históricamente la función y composición del Poder Legislativo, desde la concepción de división de poderes, hasta la función y estructura actual en nuestro país. También estudiaremos el funcionamiento y sobre todo el desempeño que ha tenido el poder legislativo en nuestro país.

La técnica de investigación documental de la estadística, nos servirá para darnos cuenta de los índices de productividad que tiene nuestro actual Congreso Federal, específicamente en el proceso de creación de leyes; y combinando el método histórico, analizando estadísticas de diversas legislaturas a lo largo de la historia del poder legislativo en México. El método estadístico también será útil para estudiar los porcentajes de aceptación que tiene el poder legislativo entre la

ciudadanía así como entre los organismos de competitividad encargados de evaluarlo. Y por último utilizaremos el método comparativo para analizar diferentes procesos legislativos y así poder encontrar propuestas que enriquezcan el nuestro.

En el primer capítulo, se analizará cómo en México se optó por una división de poderes y buscaremos comprender qué es el Poder Legislativo y cuáles son sus principales funciones.

En el segundo capítulo, describiremos cómo es la composición del Congreso de la Unión, órgano en el que se consagra nuestro Poder Legislativo Federal, estudiaremos porqué se optó por un sistema bicameral y cómo está estructurada cada una de las cámaras la de Diputados y la de Senadores.

En el tercer capítulo, se buscará analizar cómo funciona nuestro Congreso de la Unión, es decir, cuáles son las reglas mínimas que rigen el trabajo en las cámaras, y además realizaremos un estudio sobre las facultades del Congreso tanto por su forma de actuar como por la naturaleza de sus actos.

En el cuarto capítulo, se estudiará el proceso legislativo federal, hemos decidido dividir el estudio de dicho proceso en dos capítulos para que sea más ágil su comprensión y además para que en un primer capítulo del proceso legislativo iniciaremos por definirlo, ver cuál es su marco jurídico en México y cuáles son las etapas de este proceso, intentando encontrar distintas consideraciones de autores para al final establecer nuestra propuesta de etapas del proceso legislativo. Asimismo en este capítulo iniciaremos con la etapa de preparación del proyecto de ley y decreto y con la presentación de la iniciativa considerando quiénes son los que tienen facultad para hacerlo; para así en el capítulo quinto iniciemos el estudio del proceso legislativo federal con la primera etapa que ya tiene lugar ante las cámaras.

En el quinto capítulo, continuaremos con el estudio del proceso legislativo, observando la etapa de recepción y turno de la iniciativa, dictamen, discusión,

votación y aprobación, expedición de la ley, sanción, promulgación y publicación y terminar con la iniciación de vigencia.

En el sexto capítulo, pretendemos hacer un análisis de la productividad legislativa, es decir, saber cuál es el *statu quo* del trabajo estrictamente legislativo de nuestras cámaras y además analizar distintos estudios de opinión pública acerca de la confianza que se tiene en las instituciones, en este caso en la cámara de diputados y en la de senadores, además conocer la percepción en general del desempeño de sus funciones.

En el séptimo capítulo, pretendemos realizar un estudio de derecho comparado, iniciando por describir en qué consiste el mismo y analizando dos diferentes legislaciones, una nacional, que es el proceso de formación de legislación en el Ejecutivo Federal a través de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, y el segundo extranjero, estudiando el proceso de formación de legislación del Ejecutivo en Alemania que como lo veremos en dicho capítulo es uno de los procesos reconocidos por ser punta de lanza en cuanto a mejora regulatoria.

Por último, en el capítulo octavo, buscaremos realizar propuestas que enriquezcan nuestro proceso legislativo federal, haciéndolo más eficiente y además buscar que haya una mayor participación ciudadana en el proceso de formación de normas y así estrechar la relación entre representados y representantes.

CAPÍTULO I. PODER LEGISLATIVO FEDERAL

Este primer capítulo tiene como objetivo primordial que se comprenda qué es el Poder Legislativo Federal y cuáles son sus principales funciones, para posteriormente conocer cómo está compuesto hoy en día en México y cómo funciona.

Para poder comprender qué es el Poder Legislativo primero debemos entender que éste lo encontramos dentro de la teoría de la división de poderes la cual nuestro país ha adoptado, en la que “el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.² La separación de poderes con afán sólo de entenderla sin profundizar en el tema puesto que no es el tema toral de esta tesis, es: “La separación de poderes es un principio constitucional que domina la organización del gobierno representativo, afirmando la necesidad de que las diversas funciones estatales (legislativa, ejecutiva y judicial) sean ejercidas por órganos distintos, que gocen de cierta independencia entre sí, para asegurar el respeto de las libertades de los gobernados y el buen funcionamiento de los servicios públicos”.³

Las primeras ideas sobre la división de poderes surgen en Grecia, en los años 300 a.C., gracias al pensamiento de Aristóteles,⁴ a quien podemos considerar como el principal precursor de la Teoría de la División de Poderes. En su obra “La Política”,

² Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ GOLDSTEIN, Mabel, *Diccionario Jurídico Consultor Magno*, Editorial Panamericana Formas e Impresos S.A., Colombia, 2008, p. 518.

⁴ Con anterioridad a Aristóteles ya existía Polibio (201? – 120? a.C.) que habla sobre los pesos y contrapesos en las formas de gobierno, entiendo que existían mutuos controles en los sistemas de gobierno mixtos, es decir, en el que coexistían diferentes formas de gobierno, él lo ejemplifica con el ejemplo de Roma en donde coexistían la monarquía al ser representada por los cónsules, la aristocracia por los senadores y la democracia a través de los tribunos; para nuestro estudio nos parece que Polibio aún no habla de la división de poderes como hoy la conocemos, pero consideramos prudente que ya se había pensado en la necesidad de compartir el ejercicio del poder para generar pesos y contrapesos y buscando el equilibrio del poder. FERNÁNDEZ SANTILLAN, José, *La Democracia como Forma de Gobierno*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 3, Instituto Federal Electoral, México, 2007, pp. 17 – 18.

hace un análisis sobre las constituciones, en su libro IV habla de la “Mejor Constitución Posible”, en la que delinea que todas las constituciones deben tener tres elementos en común para que la república esté bien concertada, estos elementos son uno que delibera, otro relativo a las magistraturas y el tercer elemento es el poder judicial.

En todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a cada régimen. Si estos elementos están bien concertados, necesariamente lo estará también la república, y como los elementos difieren entre sí, diferirán consiguientemente las constituciones. De estos tres elementos, pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el que relativo a las magistraturas, o sea cuáles deben ser, cuál su esfera de competencia y cómo debe procederse a su elección, y el tercer elemento es el poder judicial.⁵

En México de acuerdo a nuestra Ley Fundamental, vivimos en una República representativa, democrática y federal⁶, y que es el pueblo quien ejerce el poder a través de los Poderes de la Unión⁷, mismos que en nuestro país son el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.⁸

Después de delinear a lo que nos referimos con división de poderes y de esbozar cómo es nuestro sistema de división de poderes en México⁹, debemos definir qué es el Poder Legislativo, para lo cual iniciaremos con John Locke, filósofo inglés (1632 – 1704), quien escribió en 1690 su *Ensayo sobre el gobierno civil* y Berlín Valenzuela lo considera un antecedente obligado acerca de la división de poderes y en especial del Poder Legislativo, ya que en su obra advierte el riesgo de

⁵ ARISTÓTELES, *La Política*, Vigésimo Primera Edición, Colección Sepan Cuantos, Editorial Porrúa, México, 2007, libro IV, capítulo XI, p. 312.

⁶ Artículo 39, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ *Ibidem*, artículo 40.

⁸ *Ibidem*, artículo 49.

⁹ Consideramos pertinente señalar que en nuestro país además del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, existen organismos constitucionales autónomos, cuyas características son la autonomía política – jurídica, administrativa y financiera; personalidad jurídica y potestad normativa y no estar sujeto a las instrucciones de ninguno de los poderes de la federación. Estos organismos son el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y las Universidades a las que la ley les otorgue autonomía. UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, *Órganos Constitucionales Autónomos*, Instituto de la Judicatura Federal.
<http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf> fecha de consulta: 18 de septiembre de 2012.

que sea una sola persona la que tenga la función de legislar dentro de un Estado,¹⁰ de acuerdo con González Schmal, Locke sustenta como razón principal para que exista una división de poderes, la tendencia humana de abusar del poder¹¹; y así expresa Locke lo que de acuerdo a su opinión se debe entender por poder legislativo así como su principal función.

El poder legislativo es aquel al que le incumbe dirigir el empleo de la fuerza de república para la preservación de ella y de sus miembros. Y pudiendo las leyes que habrán de ser de continuo ejecutadas y cuya fuerza deberá incesantemente proseguir, ser despachadas en breve tiempo, no será menester que el poder legislativo sea ininterrumpido, pues holgarán a las veces los asuntos; y también porque podría ser sobrada tentación para la humana fragilidad, capaz de usurpar el poder, que las mismas personas a quienes asiste la facultad de legislar, a ella unieran la de la ejecución para su particular ventaja, cobrando así un interés distinto del que al resto de la comunidad competiera, hace contrario al fin de la sociedad y gobierno. Así, pues, en las repúblicas bien ordenadas... el poder legislativo se halla en manos de diversas personas, las cuales, debidamente reunidas, gozan de por sí, o conjuntamente con otras, el poder de hacer las leyes; mas hechas éstas, de nuevo se superan y sujetos quedan a las leyes que hicieron ellos mismos, lo cual es otro vínculo estrecho que les induce de hacerlas por el bien público.¹²

En el texto anterior, vemos como Locke define al poder legislativo como un órgano colegiado cuya función principal es dirigir el empleo de la fuerza de la república a través de normas que en todo momento deberán buscar el bien común, además, nos deja claro su visión acerca del equilibrio de poderes al menos entre quien debe legislar y quien debe ejecutar las leyes, siendo estas personas distintas.

Así pues, entendemos grosso modo que el poder legislativo es uno de los poderes de una república cuya función principal es la de generar equilibrio entre poderes a través de la creación de normas. En este trabajo de investigación y en este capítulo puntualizaremos las funciones, composición y funcionamiento del poder legislativo, para así poder entender lo que es el Poder Legislativo y más adelante encontrar sus principales áreas de oportunidad.

¹⁰ BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 98.

¹¹ GONZÁLEZ SCHMAL, *Programa de Derecho Constitucional*, Editorial Limusa, 2ª Edición, México 2007, p. 257.

¹² LOCKE, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Editorial Porrúa, México D.F., 1998, p. 87.

1.1 FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO

El nombre mismo del órgano legislativo nos refleja la principal función del Poder Legislativo, que es la de legislar, es decir, crear leyes, sin embargo, el órgano legislativo tiene otras funciones, como puede ser la de equilibrio de poderes, representación, gestión, legitimación entre otras.

El mismo Locke al referirse al poder legislativo le atribuye dos funciones, una natural a los poderes de la república que es la de generar equilibrio de poderes y una particular que es la de crear leyes que busquen el bien público.¹³

De igual manera Madison, consideraba al órgano legislativo con la posibilidad de realizar actividades que trascendían más allá de la esfera de lo legislativo ya que podía existir usurpación de funciones.¹⁴

De acuerdo con Sepúlveda Iguiniz, el órgano legislativo ha evolucionado desde el siglo XIX y que en esta evolución se ha ido simplemente redescubriendo las funciones que desde su origen correspondían al mismo, sin por eso desnaturalizarlo, el autor, considera que se han pulido y afinando sus interrelaciones y equilibrios, estableciendo como funciones además de la de legislar, la de controlar y la de legitimar o representar.¹⁵

Fix Zamudio clasifica las funciones del poder legislativo dividiéndolas en cuatro facultades generales, la primera será facultad legislativa, la segunda la facultad de control, que a su vez se divide en el control del presupuesto, comisiones

¹³ *Idem.*

¹⁴ HAMILTON, *et al.*, *El Federalista XLVIII*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1982, p. 211. "El departamento legislativo tiene en nuestros gobiernos una superioridad que procede de otras circunstancias. Como sus poderes constitucionales son a la vez más extensos y menos susceptibles de limitarse con precisión... A menudo es cuestión verdaderamente difícil en los cuerpos legislativos, el saber si los efectos de determinada medida se extenderán o no más allá de la esfera legislativa.

¹⁵ SEPÚLVEDA IGUÍÑIZ, Ricardo, *Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano*, Editorial Themis, México, 1999, pp. 61 – 62.

investigadoras y juicios de responsabilidad, la tercera la facultad de intervenir en nombramiento de altos funcionarios y la cuarta en la política internacional.¹⁶

Si bien en México no contamos con un parlamento, sí tenemos un Congreso de la Unión que en la mayoría de las funciones se pueden equiparar, de acuerdo con Berlín Valenzuela las funciones de un parlamento en el Estado contemporáneo pueden ser representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas, de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación, educativas, entre otras¹⁷; nosotros nos limitaremos a describir las esenciales.

De acuerdo con Berlín Valenzuela, el vocablo parlamento proviene del latín *parabolare*, que significa hablar, y del término francés *parlement*, con igual significado; pero hoy en día es muy común que se utilice el término parlamento como sinónimo del poder legislativo, sin embargo, el parlamento es un órgano político colegiado, de carácter representativo en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado y quien, además de la función creadora de leyes, ejerce la de controlar los actos de los gobernantes.¹⁸ Mientras que la palabra congreso proviene del latín *congressus*, que significa reunión, y es una junta de varias personas para deliberar sobre algún negocio, es un cuerpo legislativo compuesto por personas nombradas directamente por los electores, también se le llama Congreso en nuestro país y en algunos otros, al conjunto de ambas cámaras legislativas federales.¹⁹

En términos generales podemos entender como parlamento al cuerpo colegiado en el que recae principalmente la función legislativa dentro de una república; en donde realmente existe una diferencia es en si en el país existe o no un régimen parlamentario o parlamentarismo, éste es un sistema que nació en Inglaterra

¹⁶ FIX ZAMUDIO, Héctor, *La Función Actual del Poder Legislativo*, El Poder Legislativo en la Actualidad, UNAM- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1994, pp. 19 - 30.

¹⁷ BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, *op. cit.*, p. 129.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 127 – 128.

¹⁹ Diccionario de la Lengua Española, Vigésimo segunda edición, <http://buscon.rae.es/drae/>, fecha de consulta, 17 de noviembre de 2011.

y para entenderlo brevemente en palabras de Tena Ramírez, es el sistema en el que el poder ejecutivo está subordinado al poder legislativo o parlamento y se caracteriza por que el gabinete debe contar con la aprobación del parlamento; en México no tenemos un régimen parlamentario, pero esto no implica que nuestro órgano legislativo federal, comparta la mayoría de las funciones de cualquier parlamento.²⁰

1.1.1 Equilibrio de poderes

Como ya lo mencionamos con anterioridad, los órganos legislativos tienen varias funciones y una de las principales y razón principal de su creación fue la de generar equilibrio en los poderes de un Estado, y es así que encontramos varios antecedentes que fueron concebidos con esa intención, por ejemplo el poder deliberativo que concibe Aristóteles²¹, el Senado Romano o las Asambleas Generales en Francia en los años 770 d.C.²², fueron órganos que si bien sí tenían la función de crear ordenamientos legales, fueron concebidos como órganos para generar equilibrio de poderes y que las decisiones de un pueblo o Estado no recayeran sobre una sola persona. Veamos el ejemplo de cómo Aristóteles concibe al poder deliberativo: “El poder deliberativo es un órgano soberano en lo que le atañe a la guerra y a la paz, así como a las alianzas y su disolución; y también en lo que se refiere a las leyes, a la imposición de la pena capital, de destierro y de confiscación, y también para tomarles cuentas a los magistrados. Y necesariamente todas estas decisiones se encomiendan o a todos los ciudadanos, o todas a algunas de ellos”.²³

Las Cortes de León de 1188, pueden servir como ejemplo de que la creación de los órganos legislativos responde a la función de contrapeso, éstas fueron celebradas durante el reinado de Alfonso IX de León, eran una especie de consejo en el que se reunían obispos, nobles entre otros, para aprobar las decisiones del

²⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 40ª edición, México D.F., 2009, p. 254.

²¹ ARISTÓTELES, *op. cit.*, p. 312.

²² BATIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Editorial Oxford, México, 1999, p. 51.

²³ ARISTÓTELES, *op. cit.*, p. 313.

Rey, el motivo de su origen fue la necesidad de la corona de obtener ingresos, pero necesitaba de la aprobación de la ciudadanía a través de las Cortes, por lo tanto, las Cortes de León sirven de contrapeso a la corona. "...Prometo también que no haré guerra ni paz ni tomaré acuerdos sin reunir a los obispos, nobles y hombres buenos, por cuyo consejo debo guiarme..."²⁴

Con el ejemplo anterior, vemos que el verdadero equilibrio de poderes se va a dar en razón de que las Cortes realmente cumplan con la función para las que fueron creadas.

Sepúlveda Iguíniz menciona que en el Estado existen diferentes órganos, cada uno con una función distinta, para nuestro estudio en particular el que nos ocupa es el órgano legislativo, cuya principal función es la de legislar, para que se mantenga el orden en un Estado cada órgano debe cumplir con las facultades que le han sido otorgadas para que se mantenga el balance de poderes, es decir, en cuanto a la responsabilidad que cumple el órgano legislativo como corresponsable del equilibrio de poderes, su éxito dependerá de que tan real y efectiva sea la labor legislativa.²⁵

En México el órgano de gobierno del Estado se divide en tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tanto a nivel federal como local, pero en este caso sólo nos competen los órganos de gobiernos federales, que tienen su fundamento en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁶

²⁴ QUINTANILLA RASO, María Concepción, *Títulos, Grandes del Reino y Grandeza en la Sociedad Política, Fundamentos en la Castilla Medieval*, Silex Universidad, Madrid, 2006, p. 110.

²⁵ SEPÚLVEDA IGUÍNIZ, *op. cit.*, pp. 52 – 53.

²⁶ Artículo 49, CPEUM. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...

Así pues señala Sepúlveda Iguíniz que cuando un órgano no cumple con su específica responsabilidad surgirá acaparamiento de funciones y se romperá el equilibrio de poderes.²⁷

Además de los tres poderes en los que se divide el Poder Supremo, en México contamos con otros órganos constitucionales, que son independientes de los poderes de la federación y son llamados órganos constitucionales autónomos; si pudiéramos delinear los aspectos comunes entre dichos órganos iniciaríamos con la independencia de los poderes, como segunda característica sería su autonomía, que significa que son creados como órganos de Estado de igual rango que los tres poderes; estos órganos deben estar previstos en la propia Constitución Federal y al referirnos a autonomía, también se debe entender que son órganos con independencia presupuestaria y orgánica; y por último, otro rasgo característico de los órganos constitucionales autónomos es el estatuto de los titulares de dichos órganos, es decir, que quienes sean sus titulares deberán cubrir un perfil que concilie la formación profesional y los conocimientos técnicos con imparcialidad y honorabilidad.²⁸

De acuerdo con nuestra constitución federal los órganos constitucionales autónomos que existen son las Universidades que tengan el carácter de autónomas de acuerdo al artículo 3° de la Constitución, el Banco de México que está concebido en el artículo 28 de la Constitución, el Instituto Federal Electoral previsto en el artículo 41 de la Carta Magna, la Comisión Nacional de Derechos Humanos prevista en el artículo 102 apartado B constitucional; algunos autores consideran a los Tribunales Agrarios como otro más al estar previstos en el artículo 27 fracción XIX de la Constitución²⁹, además Carbonell, considera que el INEGI, Instituto Nacional de

²⁷ SEPÚLVEDA IGUÍNIZ, *op. cit.*, p. 55.

²⁸ CABALLERO OCHOA, José Luis, *Los Órganos Constitucionales Autónomos, Más Allá de la División de Poderes*, Revista Jurídica IUS de la Universidad Latina de América, <http://www.unla.edu.mx/iusunla2/reflexion/LOS%20ORGANOS%20CONSTITUCIONALES%20AUTONOMOS.htm> fecha de consulta: 17 de noviembre de 2011.

²⁹ *Idem.*

Estadística y Geografía, también es un órgano constitucional autónomo desde las reformas constitucionales de 2006 al artículo 26 y 73.³⁰

En cuanto a los órganos constitucionales autónomos, se guarda cierta relación entre ellos y el órgano legislativo, por ejemplo, son los miembros de la Cámara de Diputados quienes nombran a los miembros del órgano con mayor jerarquía en el Instituto Federal Electoral, llamado Consejo General.³¹

1.1.2 Función Legislativa

La función legislativa *stricto sensu* será aquella que se encarga de las leyes, su tarea recae en ser un órgano numeroso, capaz de deliberación, que contenga en su seno las inquietudes y aspiraciones de la comunidad, asegurando que las leyes que de él emanen más que especialmente modernas o de elevado nivel técnico, se adecuen a las características de esa comunidad y respondan a sus intereses y necesidades.³²

Esta función legislativa se refiere a la creación del derecho, es una función jurídica que consiste en verter en textos breves, claros, precisos y coherentes, aquello que la costumbre o el querer ser de una nación ha sido instituido o pretenden instituir como norma para regir conductas o relaciones individuales o colectivas.³³

Ya lo dijo Morelos en los Sentimientos de la Nación, en los que expresa que el Congreso, como él llama al órgano legislativo y es el mismo nombre que hoy tiene, tendrá que dictar leyes que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la

³⁰ CARBONELL, Miguel, *Un nuevo órgano constitucional autónomo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/autonom_a_INEGI.pdf, fecha de consulta: 17 de noviembre de 2011.

³¹ Artículo 41 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³² SEPÚLVEDA IGUÍNIZ, *op. cit.*, p. 56.

³³ BERLÍN VALENZUELA, *Derecho Parlamentario, op. cit.*, p. 138.

opulencia y la indigencia; y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto.³⁴

Morelos nos expresa en los Sentimientos de la Nación, que el Congreso tendrá la función de dictar leyes, mismas que deben cumplir con ciertas condiciones, pero delinea la tarea principal del Congreso.

Encontramos que con antelación y de manera similar a Morelos, San Isidoro de Sevilla, había definido que la ley que emane de los parlamentos debe tener ciertas características: “La ley debe ser honesta, justa, posible, conforme a la naturaleza y a las costumbres patrias, conveniente al lugar y tiempo, necesaria, útil, clara, no sea que induzca a error por su oscuridad, y dada la Ley no para el bien privado sino para utilidad común de los ciudadanos.”³⁵

Si bien en el último siglo se han ampliado de modo considerable las funciones del órgano legislativo, la que originalmente fue la única e indiscutible tarea del órgano legislativo sin duda alguna es la de legislar.³⁶ Hoy en día, cualquier diccionario jurídico o libro de Derecho Constitucional define al poder legislativo como el cuerpo en el cual reside la potestad de hacer y reformar las leyes.³⁷ Otra definición del Poder Legislativo la podemos encontrar en el Black’s Law Dictionary³⁸:

The power to make laws and alter them at discretion; a legislative body’s exclusive authority to make, amend and repeal laws. Under federal law, this power is vested in Congress, consisting of the House of Representatives and the Senate. A legislative body may delegate a portion of its lawmaking authority to agencies within the executive branch for purposes of rulemaking and regulation. But a legislative body may not delegate is

³⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, México D.F., 1999, p. 30. Punto 12, Sentimientos de la Nación. Que como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia; y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto.

³⁵ DÍAZ DÍAZ, Gonzalo, *Hombres y Documentos de la Filosofía Española*, Vol. IV, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España, 1991, p. 321.

³⁶ SEPÚLVEDA IGUÍNIZ, *op. cit.*, p. 61.

³⁷ GOLDSTEIN, Mabel, *Diccionario Jurídico Consultor Magno*, Editorial Panamericana Formas e Impresos S.A., Colombia, 2008, p. 432.

³⁸ GARNER, Bryan A., *Black’s Law Dictionary*, West Group, 7th Edition, St Paul Minn, 1999, p. 911.

authority to the judicial branch, and the judicial branch may not encroach on legislative duties.³⁹

Hoy en día se le puede considerar a la función legislativa como la principal del órgano legislativo, sin embargo, hoy el Congreso, no tiene el monopolio de la función legislativa, ya que el Ejecutivo tiene participación en la misma.

Hay que considerar que la función legislativa del Estado no es exclusiva del poder legislativo, existe lo que en la doctrina se le conoce como la función legislativa en sentido material, es decir, que aunque no es ejercida por el órgano legislativo sí tiene el carácter de acto legislativo, es decir aquellos que producen efectos generales, abstractos e impersonales, de carácter permanente y son innovadores, por ejemplo una ley o un reglamento.⁴⁰ Y es el poder ejecutivo quien comparte la función legislativa material, misma que está prevista en el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal; quien de acuerdo con González Schmal⁴¹, al establecer que es facultad del ejecutivo promulgar y ejecutar las leyes proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, es en el “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”⁴², en la que aparece la facultad reglamentaria del ejecutivo, lo cual constituirá un acto materialmente legislativo, más no formal.

³⁹ Traducción Libre, Joanna Moreno: El Poder de hacer leyes y de modificarlas a discreción; competencia exclusiva de un cuerpo legislativo para hacer, reformar y derogar las leyes. Bajo la legislación federal, este poder es ejercido por el Congreso, compuesto por la Cámara de Representantes y el Senado. Un cuerpo legislativo puede delegar una parte de su facultad legislativa al poder ejecutivo con el propósito de reglamentar y regular. Sin embargo, el poder legislativo no puede delegar su facultad en el poder judicial ni el poder judicial puede inmiscuirse en tareas legislativas.

⁴⁰ SEPÚLVEDA IGUÍNIZ, *op. cit.*, p. 46.

⁴¹ GONZÁLEZ SCHMAL, *op. cit.*, p. 356.

⁴² Artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.1.3 Función Representativa

La Constitución Federal en su artículo 40 establece que México será una república representativa,⁴³ de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, determina que un gobierno representativo es aquél en el que la nación concurre a la formación de leyes a través de sus representantes, y de éstos dice que son los que actúan en nombre del ausente, cuerpo o comunidad;⁴⁴ es decir, que México, eligió como forma de gobierno el de una República representativa, lo que implica que será a través de unos cuantos, a los que llamamos representantes y que existen diversos mecanismos para su elección, que se tomen las decisiones de gobierno.

De acuerdo con Bátiz Vázquez, un parlamento requiere para su vigencia y desarrollo de un sistema democrático, ya que en un sistema autoritario en los que los gobiernos se ejercen por grupos reducidos de personas, los parlamentos están de más, por lo que un parlamento es un sistema democrático representativo; esto es, un sistema político en el que la titularidad de la soberanía la tiene el pueblo, y ésta la ejerce por medio de sus representantes que se eligen a través de comicios periódicos y respetados; es decir, de acuerdo a nuestra forma de gobierno, tenemos un sistema democrático indirecto, en el que el pueblo delega en mandatarios temporales el ejercicio de las funciones de gobierno.⁴⁵

Así pues el Congreso de la Unión tiene la función de ser un órgano de representantes, lo dice claramente el artículo 51 de la constitución federal, en el que dice que los integrantes de la Cámara de Diputados serán representantes de la Nación.

⁴³ Artículo 40, CPEUM. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

⁴⁴ Diccionario de la Lengua Española, Vigésimo segunda edición, <http://buscon.rae.es/drae/>, fecha de consulta, 5 de agosto de 2011.

⁴⁵ BÁTIZ VÁZQUEZ, *op. cit.*, p.12.

El representante debe tener el carácter de mandatario, es decir, obedecer al mandato del grupo que lo eligió para expresar sus intereses; en un régimen democrático, esta tarea se le encomienda a quien se cree que tienen capacidad para trabajar en favor de la comunidad que los nombra, poniendo al servicio de ella alguna clase de fuerza.⁴⁶

De acuerdo con Berlín Valenzuela, la función de representatividad debe ser considerada como preliminar, puesto que de ella depende el origen, desarrollo y finalidad de las demás funciones de un parlamento.⁴⁷

Hoy en día la ciudadanía siente que esta es la función que menos se cumple a cabalidad por parte de los legisladores, ya que como bien lo mencionamos en los párrafos anteriores, el representante debe tener el carácter de mandatario, es decir, realizar las acciones que le ordene el mandante, en este caso los mandantes somos la ciudadanía que a través del voto los eligió como nuestros representantes; sin embargo, como ciudadanos, sentimos que nuestros legisladores lejos de actuar según nuestras órdenes y obedeciendo a nuestros intereses, lo hacen obedeciendo a intereses particulares, de los partidos políticos a los que pertenecen o a ciertos grupos de poder. Muestra de esto es que de acuerdo con la consulta realizada por Consulta Mitofsky en agosto de 2011, un 48.8% de los encuestados están en desacuerdo con la forma en que legislan los diputados y un 50.6% en desacuerdo de cómo legislan los senadores.⁴⁸

1.1.4 Función de control

La función de control hace referencia a las facultades de inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que lleva a cabo el Congreso sobre la

⁴⁶ BERLÍN VALENZUELA, *op. cit.*, p. 131.

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ CONSULTA MITOFSKY, *México Evaluación de Gobierno*, México D.F., Agosto 2011. <http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=evagob-na> fecha de consulta: 18 de noviembre de 2011.

actividad que realiza el ejecutivo, con el objetivo de verificar que éste ajusta sus actos a las disposiciones establecidas en la ley.⁴⁹

Fix Zamudio comenta que día a día cobra importancia la función de control y fiscalización de los parlamentos, especialmente la que se ejerce sobre el poder ejecutivo, y él señala como ejemplos de esta función la que ejerce al tener la intervención en los juicios políticos y declaraciones de procedencias de funcionarios públicos; pero para él, el mayor control que ejerce el poder legislativo, es el control del presupuesto o también llamado “poder de la bolsa”, al ser el poder legislativo el que apruebe el presupuesto anual de la federación.⁵⁰

Esta función va de la mano con la tarea que tiene el órgano legislativo en preservar el equilibrio de poderes en el Estado, otra facultad que podemos considerar como dentro de la función de control es el que sea de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de quien dependa la Auditoría Superior de la Federación⁵¹, y ésta tenga la función de efectuar revisiones a los tres Poderes de la Unión, a los órganos federales constitucionalmente autónomos y, en general, a todas las instituciones públicas que ejercen recursos federales, incluyendo a estados, municipios, e inclusive particulares.⁵²

1.1.5 Función de gestión

Considero prudente dedicar unas líneas a la función que tienen los legisladores como gestores de la sociedad hoy en día, si bien es una función que no se encuentra en la doctrina como tal, es una de las grandes exigencias de la sociedad.

⁴⁹ BERLÍN VALENZUELA, *Derecho Parlamentario*, op. cit., p. 139.

⁵⁰ FIX ZAMUDIO, Héctor, op. cit., pp. 21 – 22.

⁵¹ Artículo 74 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵² *Ibidem*, artículo 79 fracción I.

El fundamento jurídico lo encontramos en los reglamentos de las Cámaras tanto de Diputados como de Senadores en los cuáles se establecen los derechos de los legisladores, en el caso de los Diputados lo encontramos en el artículo sexto del Reglamento de la Cámara de Diputados:

Artículo 6.

1. Serán derechos de los diputados y diputadas:

...

VIII. Solicitar cualquier información a los Poderes de la Unión o cualquier otra instancia federal;

...

XVIII. Obtener apoyo institucional para mantener un vínculo con sus representados,

...

En el caso de los Senadores encontramos este derecho en el artículo octavo del Reglamento del Senado de la República:

Artículo 8

1. Son derechos de los senadores:

...

X. Promover ante las instancias competentes la atención de peticiones y solicitudes de gestiones que se les formulan de acuerdo a la representación que ostentan;

...

En estos artículos observamos como se prevé que los legisladores tengan el derecho a ser gestores de sus representados ante distintas instancias de la administración pública, por supuesto al tener este derecho y saberlo así la sociedad, tendrán los representados la oportunidad de acudir con sus legisladores para que éstos en el ejercicio de su derecho realicen las gestiones pertinentes para ayudarlos en sus peticiones.

La práctica cotidiana ha hecho que el legislador asuma la tarea de ser gestor de las inquietudes y demandas populares, a tal grado, que la ciudadanía considera que es una de las principales obligaciones del legislador, la de atender y encauzar sus demandas, es decir, el legislador se convierte en un vínculo entre la sociedad y los demás órganos de gobierno.

Ha sido tan importante la demanda de la ciudadanía que en el mismo Congreso se ha dividido la remuneración de los legisladores y una de las subdivisiones de los apoyos económicos es la de atención ciudadana, que hasta el día de hoy para un Diputado Federal es de \$28,722.00 mensuales.⁵³

Así pues en los últimos años en México hemos visto que los legisladores han abierto casas de enlace legislativo, o también llamadas casas de gestión, en las que si bien se escucha al ciudadano para que el legislador tenga claro el sentir de la ciudadanía y así pueda trabajar en proyectos de iniciativas que respondan a las necesidades de la sociedad, es decir, el tener oficinas de atención ciudadana puede servirle para legislar, pero en realidad gran porcentaje de las peticiones solicitadas por la ciudadanía en una casa de enlace no son competencia del poder legislativo, es decir, son problemáticas que no se resolverán a través de una reforma a nuestro sistema normativo, sin embargo, el legislador se ha encargado de ser gestor ante órganos del ejecutivo ya sea local o federal, así como a nivel municipal.

En cuanto a las funciones del Poder Legislativo nos dimos cuenta de que éstas cada vez van más allá de la función legislativa, ya sea por necesidad para lograr un verdadero equilibrio de poderes o porque la ciudadanía así lo exige como lo vimos en el caso de la función de gestión social; esto nos sirvió para darnos cuenta de todas las funciones que debe realizar un poder legislativo y así contrastar en otro capítulo si se cumplen o no las mismas por parte de nuestros legisladores.

Con lo anterior, se han esbozado las principales tareas que tiene un legislador en México y observamos que es en relación a los resultados que tengan en cada una de sus tareas como la ciudadanía deberá juzgar el desempeño de sus funciones. En el siguiente capítulo trataremos acerca de la composición de nuestro órgano

53

http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/000_canales_principales/002_camara_de_diputados/03_remuneraciones - fecha de consulta 5 de septiembre de 2011.

legislativo federal para poder comprender cómo y de qué manera se organiza para cumplir sus funciones.

CAPÍTULO II. COMPOSICIÓN DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

En este segundo capítulo, esbozaremos de manera general cómo está compuesto el Poder Legislativo en nuestro país, para así poder entender cómo es que se distribuye las tareas y conocer su estructura. De manera expresa, se evita en este apartado hacer un análisis histórico de la evolución de dicha composición. Este análisis histórico puede ser consultado en diversas obras como la de Tena Ramírez, Fernández Ruíz o Cruz Barney⁵⁴. Por ello, el objetivo de este apartado es hacer un análisis descriptivo del *statu quo* de dicha composición legislativa, y no la reflexión acerca de su evolución en el tema.

Como ya lo hemos mencionado, en México se ha optado por un sistema de división de Poderes de la Unión, en Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, además de los órganos constitucionales autónomos, de igual manera vemos que se optó porque dos o más de estos poderes no pudieran reunirse en una sola persona o corporación; para el tema de esta tesis estudiaremos lo relativo al Poder Legislativo que nuestra Constitución marca claramente que éste no podrá depositarse en una sola persona.⁵⁵ Ya así lo menciona Locke, al decir que el poder legislativo debe ser ejercido por varios miembros,⁵⁶ en el *Federalista*, se menciona que es necesario un número mínimo de representantes en el poder legislativo para asegurar los beneficios de la libre deliberación y consulta y para precaverse contra fáciles combinaciones para propósitos indebidos, en tanto que, por otra parte, dicho número

⁵⁴ TENA RAMÍREZ, *Derecho Constitucional Mexicano, op. cit...*; TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México, op. cit.*; CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del Derecho en México*, Oxford University Press, 2ª Edición, México, 2004; FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Editorial Porrúa, México, 2003.

⁵⁵ Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo,...

⁵⁶ LOCKE, *op. cit.*, p. 87.

debe mantenerse dentro de cierto límite con el objeto de impedir la confusión y los excesos de una multitud.⁵⁷

De lo anterior entendemos que en México tendremos un Poder Legislativo que es uno de los tres poderes de la Unión y que será un órgano colegiado, González Schmal pone de relieve que nuestra constitución al igual que la americana ponga en primer lugar al Poder Legislativo, así pues hace relación a lo que Edward S. Corwin, uno de los más reputados comentaristas de la Constitución de Filadelfia, dice acerca de que los americanos querían “un gobierno de leyes, no de hombres”, y así pues los americanos concebían al Congreso como el órgano central y conductor del gobierno.⁵⁸ Cosa que habrá que preguntarse posteriormente si nuestro país está realmente basado en un gobierno de leyes.

Nuestra ley fundamental de acuerdo a su artículo 50 establece que el Poder Legislativo se depositará en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores,⁵⁹ teniendo así un Poder Legislativo Federal Bicameral.

En México se optó desde la Constitución de 1824 por tener un Poder Legislativo Bicameral, en la que la Cámara de Diputados representaría a los ciudadanos en general ya que por regla general se elegía un diputado por cada ochenta mil personas; mientras que el Senado representaría las entidades federativas al ser electos dos por cada entidad federativa.⁶⁰ Al parecer hubo inconformidad en la integración de un poder legislativo bicameral, pero fue Miguel Ramos Arizpe quien defendió el sistema bicameral al exponer que el Senado no rompía con el sistema democrático dado el carácter popular de la elección de los

⁵⁷ HAMILTON, *op. cit.*, p.236.

⁵⁸ GONZÁLEZ SCHMAL, *op. cit.*, p. 281.

⁵⁹ Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

⁶⁰ Artículos 7, 11 y 25 de la Constitución de Los Estados Unidos Mexicanos de 1824. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, op. cit.*, pp. 169 – 171.

senadores, aseguró que la cámara de senadores subsanaba la desigualdad que induce la población respecto de sus entes morales, proporcionando al más poblado un número mayor de abogados y agentes que al menos poblado haciendo referencia a la Convención de Filadelfia del Congreso Americano, en la que el Senado se concibe como símbolo del federalismo al tener igual número de representantes por Estado; además Ramos Arizpe expuso que el Senado tiene la función de evitar prejuicios de la exaltación de las pasiones en un sola cámara, y que la nación aseguraba sus más preciados intereses con la revisión de hombres en quienes su edad madura o senecta les permite actuar con la serenidad y la experiencia suficientes para corregir algún defecto en que pueda incurrir la otra cámara.⁶¹ Sin embargo en 1857 desaparece la Cámara de Senadores al ser considerada un cuerpo aristocrático y conservador, pero fue restaurado en las reformas a la misma Constitución del 57 que se realizan en 1874, argumentando que el tener una cámara de senadores era símbolo de defensa del federalismo.⁶²

Ahora pues, trataremos de manera especial la composición e integración de cada Cámara y de la Comisión Permanente, cabe aclarar que en el siguiente apartado no trataremos sobre los órganos y diferentes centros de estudios de las Cámaras que no son integradas por los legisladores sino por técnicos y personal administrativo.

⁶¹ Intervención de Miguel Ramos Arizpe ante el Congreso Constituyente, 28 de diciembre de 1823, *Constitución Federal de 1824, Crónicas*, Comisión Nacional para la conmemoración del Sesquicentenario de la Restauración del Senado, México, 1974, pp. 409 – 412.

⁶² MAC GREGOR, Josefina, *Breve Introducción al Senado de la República*, Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa, Senado de la República, 2ª Edición, México, 2006, pp. 16 - 17.

2.1. COMPOSICIÓN DE CÁMARA DE DIPUTADOS

La Cámara de Diputados es el órgano del poder legislativo que se integra por un número variable de representantes populares electos por tiempo determinado, mediante el sufragio universal, igual, directo y secreto, pudiendo ser o no reelectos.⁶³

De acuerdo con nuestra Constitución la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, es decir, representan cada uno a la totalidad del pueblo y no a los distritos o circunscripciones electorales en las que fueron elegidos,⁶⁴ los cuales serán electos en su totalidad cada tres años; además se establece que para cada diputado propietario exista un suplente.⁶⁵ De acuerdo con González Schmal la suplencia es una institución de origen español, que fue adoptada por primera vez en la Constitución de Cádiz y que ha sido recogida por todas las constituciones mexicanas⁶⁶; de acuerdo con Manuel Barquín Álvarez, la suplencia existía en función a la teoría de que el diputado representaba a un distrito que lo eligió y de faltar el propietario ésta demarcación territorial se quedaría sin representante, sin embargo, según Barquín la teoría moderna no acepta esta teoría.⁶⁷

Desde mi punto de vista, aunque sí coincido en que los diputados son representantes de la nación, considero que prestan mayor atención al distrito por el que fueron electos o a la circunscripción de la que fueron propuestos, esto debido a que ya que en muchos de los casos los legisladores tienen aspiraciones políticas, que en esta tesis no entraré en si son o no legítimas, pero la realidad es que existen, y por lo tanto, tienen deseos de participar como alcaldes, legisladores locales,

⁶³ CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de Temas Legislativos*, México, 1984, p. 108; citado por CAMACHO VARGAS, José Luis, *El Congreso Mexicano*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 76.

⁶⁴ GONZÁLEZ SCHMAL, *op. cit.*, p. 284.

⁶⁵ Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

⁶⁶ GONZÁLEZ SCHMAL, *op. cit.*, p. 285.

⁶⁷ BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, *Comentario al artículo 51*, en *Derechos del Pueblo Mexicano*, t. VI, p.1054, citado por: GONZÁLEZ SCHMAL, *op. cit.*, p. 285.

senadores, gobernadores, etcétera, lo que los hace trabajar y legislar orientados a beneficiar más a la zona de la que provienen o en la que pretenden seguir su carrera política, por lo tanto, considero que de facto sí hay un trabajo específico para un distrito o circunscripción y sí es necesaria la figura de la suplencia.

Las personas que pueden ser electas como diputados y formar parte de una de las Cámaras que integra nuestro Poder Legislativo Federal, tienen que cumplir con ciertos requisitos que establece la misma Constitución en su artículo 55, tales como:⁶⁸

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.⁶⁹
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.⁷⁰

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a

⁶⁸ Artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁹ De acuerdo con Lanz Duret, en México se dispuso como requisito para ser legislador que era necesario ser mexicano por nacimiento de acuerdo a las corrientes nacionalistas que prevalecían después de la Gran Guerra Mundial de 1914, que sentían que el garantizar que los legisladores fueran mexicanos por nacimiento era ejercer un simple derecho de defensa nacional, para evitar que se le diera la representación a extranjeros naturalizados, pues había quedado demostrado que éstos en varias ocasiones constituyeron un peligro para la seguridad de los Estados que así habían procedido. LANZ DURET, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1933, p. 142; citado por: TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 276.

⁷⁰ Si se en realidad se defiende la teoría de que la Cámara de Diputados representa a la nación en su conjunto, poco importaría si los diputados son o no vecinos u originarios del lugar del que son electos, sin embargo encontramos que nuestra constitución aparentemente sí estima pertinente que haya un vínculo entre el legislador y sus electores directos.

menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;⁷¹

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y⁷²

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.⁷³

Como bien lo establece el artículo 49 de nuestra Constitución, el Poder Legislativo deberá recaer en un órgano colegiado, principio que se cumple al ser un órgano bicameral el Congreso de la Unión, pero no obstante, la propia Cámara de Diputados se integre por 500 diputados, de los cuales 300 son electos según el principio de votación mayoría relativa de acuerdo al sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de Listas Regionales de las

⁷¹ De acuerdo con Tena Ramírez, la fracción IV y V del artículo 55 de la Constitución buscan la imparcialidad en la elección, pues consiste en que los candidatos no ocupen ningún cargo público que podrían servirle para inclinar la votación en su favor o para cometer fraude en la elección. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 277.

⁷² Aunque se podría tildar de poco democrática esta fracción al prohibir a ciertos ciudadanos de ejercer su derecho constitucional de ser votados, Tena Ramírez explica que es necesario más que la ciudadanía para ser representante, advierte que se necesita independencia de criterio, ausencia de vínculos de subordinación o de obediencia. *Vid. Ibidem*, pp. 277 – 278.

⁷³ El artículo 59 de la Constitución Federal señala que los Diputados y los Senadores no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, por lo tanto, esta fracción reafirma la imposibilidad de la reelección inmediata en los legisladores, hay muchas opiniones en cuanto a éste tema, pero serán tratadas más adelante en esta tesis.

circunscripciones plurinominales⁷⁴, de ahí que se les llame diputados de mayoría y diputados plurinominales.

En cuanto al número de integrantes de la Cámara de Diputados y la manera en la que se eligen, es un tema en el que no ahondaremos, porque si bien hay quien dice que el gran número de legisladores es una de las causas de la poca eficiencia de la función legislativa, también existen innumerables críticas acerca de los Diputados por la vía de representación proporcional⁷⁵, sin embargo, esto no es el tema a tratar en esta tesis.

A continuación mostraremos los mapas de los distritos y de las circunscripciones para que se ejemplifique de qué regiones provienen los diputados y cuál es la geografía electoral actual.



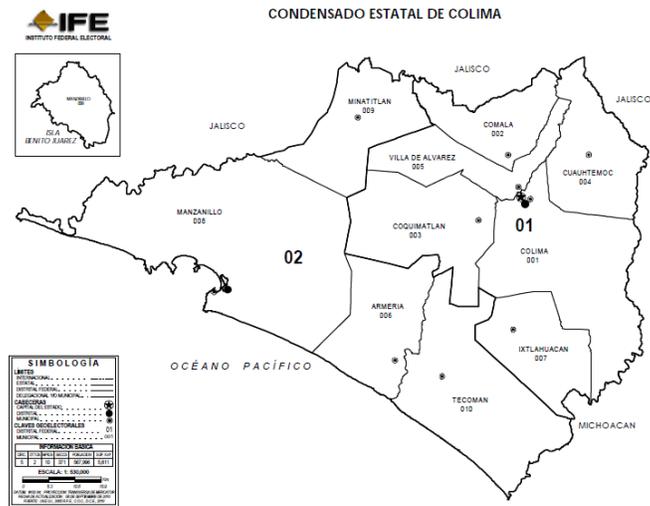
*Mapa de circunscripciones plurinominales.*⁷⁶

⁷⁴ Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

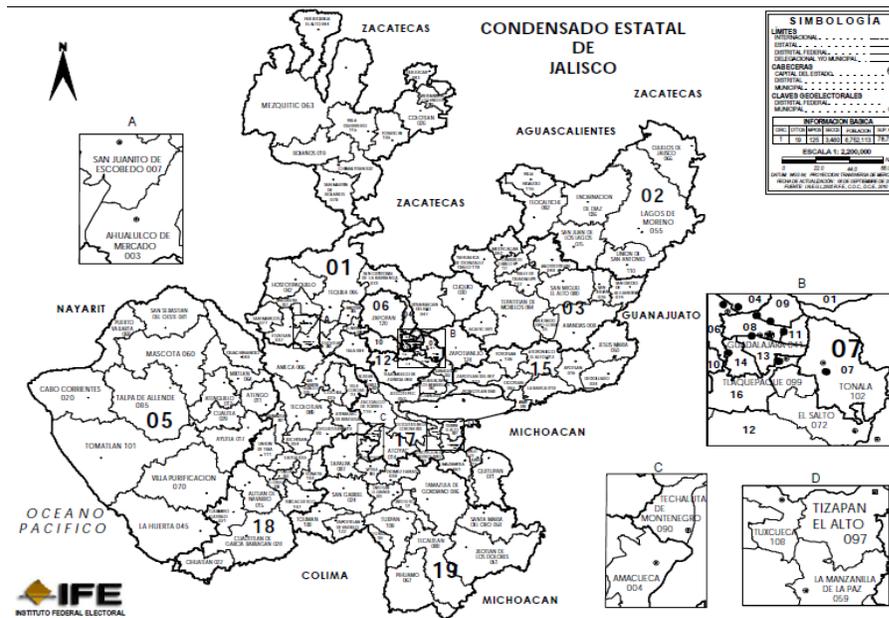
⁷⁵ Un ejemplo de opinión en contra de los Diputados de Representación Proporcional lo encontramos en la Iniciativa que reforma, adiciona y deroga varias disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del Diputado Francisco Ramírez Acuña del Grupo Parlamentario del PAN, presentada el 21 de abril de 2010. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/abr/20100421-I.html#Ini20100421-8>, fecha de consulta: 7 de septiembre de 2011.

Otro ejemplo, lo podemos encontrar en CAMACHO VARGAS, José Luis, *El Congreso Mexicano*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 162.

⁷⁶ En este mapa se muestran cómo están integradas las cinco circunscripciones electorales de las que provienen los diputados de representación proporcional.



Mapa de distritos uninominales de Colima.⁷⁷



Mapa de distritos Uninominales Jalisco.⁷⁸

http://www.ife.org.mx/documentos/DISTRITOS/RepMex_Circuns_2005_90x60cm_080910.pdf, fecha de consulta: 24 de mayo de 2011.

⁷⁷ http://www.ife.org.mx/documentos/DISTRITOS/CED_2010/Colima/CED06_CARTA_080910.pdf, Fecha de consulta: 24 de mayo de 2011.

⁷⁸ http://www.ife.org.mx/documentos/DISTRITOS/CED_2010/Jalisco/CED14_CARTA_080910.pdf, Fecha de consulta: 24 de mayo de 2011.

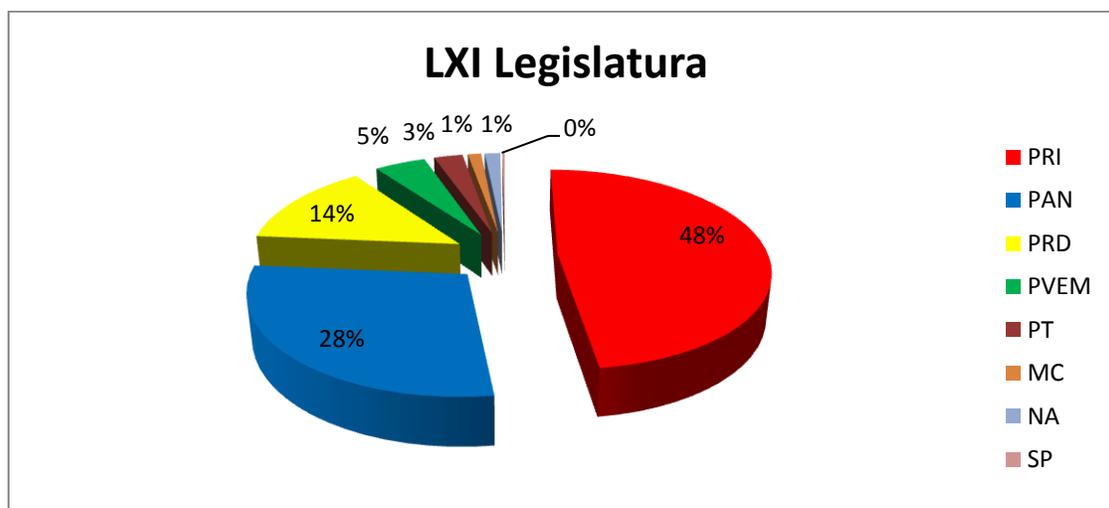
Con los instrumentos cartográficos anteriores nos damos cuenta que nuestro país está dividido por el Instituto Federal Electoral en 5 circunscripciones electorales; con los ejemplos del estado de Jalisco y Colima, mismos que fueron elegidos al azar para ver un estado con 19 distritos uninominales y otro con tan sólo 2 que es el mínimo que marca la Constitución⁷⁹, vemos cómo dependiendo de la población de cada entidad federativa se distribuirán los 300 distritos uninominales; para los distritos uninominales su demarcación será la resultante de dividir la población total del país entre los distritos señalados; mientras que para la determinación de las circunscripciones se hará de acuerdo a la Ley reglamentaria que es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁸⁰

Una vez que analizamos cómo se compone la Cámara de Diputados, es prudente también analizar su integración en relación a sus miembros y a los partidos políticos que pertenecen estos; con lo que nos daremos una imagen de cómo se encuentran las fuerzas políticas en la actual legislatura y así pues podremos darnos cuenta si una integración tan plural ha sido o no benéfica para nuestro país.

⁷⁹ Artículo 53 Constitucional.

⁸⁰ Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.



Integración por partidos en porcentajes de la actual Legislatura (2009 – 2012)⁸¹

LXI Legislatura	
PARTIDO	DIPUTADOS
PRI	239
PAN	142
PRD	68
PVEM	23
PT	13
MOVIMIENTO CIUDADANO	6
NUEVA ALIANZA	7
SIN PARTIDO	2
TOTAL	500⁸²

Número de Diputados por partido en la actual Legislatura.⁸³

⁸¹ Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria, http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/info_diputados.php, fecha de consulta: 23 de noviembre de 2011.

⁸² La Cámara de Diputados pasó unos cuantos meses con tan sólo 499 diputados, ya que el llamado diputado 500 Moisés Villanueva de la Luz, fue asesinado, y fue encontrado su cuerpo el 18 de septiembre de 2011 y cómo él ya era el suplente del propietario Sofío Ramírez Hernández, la curul había quedado acéfala. <http://www.tlapa.mx/2011/09/18/encuentran-los-cadaveres-del-diputado-federal-mois-es-villanueva-y-su-chofer/> fecha de consulta: 23 de noviembre de 2011. Sin embargo a partir del 13 de diciembre de 2011, el propietario de la curul Sofío Ramírez Hernández se reincorporó a su curul, sin embargo se reincorpora como diputado sin partido, aunque se presume milita en el PRD. <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/f477e3740720f465c1444943cd20a4d6> fecha de consulta: 13 de enero de 2012.

2.1.1 Organización de la Cámara de Diputados

A continuación mencionaremos cuál es la organización de la Cámara de Diputados, basándonos tanto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento de la Cámara de Diputados.

2.1.1.1 Órganos de Gobierno

La Conferencia para la Dirección y Programación de Trabajos Legislativos que se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política⁸⁴; tiene como principales funciones: establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones; proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en esta ley; impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos; llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara; entre otras.⁸⁵ Este órgano nace a raíz de la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General de 1999 y de acuerdo con Fernández Ruíz parece inspirarse en la *Conferencia de los Presidentes de los Grupos Parlamentarios* de la Cámara de Diputados Italiana.⁸⁶

⁸³ Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria, http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/info_diputados.php, fecha de consulta: 23 de noviembre de 2011.

⁸⁴ Artículo 37, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸⁵ *Ibidem*, artículo 38.

⁸⁶ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Editorial Porrúa, México, 2003, pp. 399 – 400.

El siguiente órgano de gobierno es la **Mesa Directiva**, será electa por el Pleno; se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario, pudiendo optar éste último por no ejercer dicho derecho. Los integrantes de la Mesa Directiva durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.⁸⁷ La función principal de la Mesa Directiva es la de conducir las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley.⁸⁸ De acuerdo con Santaolalla, la mesa directiva no es un órgano que deba servir intereses de fracción o de partido, sino los generales de la Cámara, por ello, su misión exige situarse en lo posible por encima de las confrontaciones partidistas, sirviendo con objetividad las funciones a su cargo. Ya que al estar las asambleas llenas de diversas fuerzas políticas es necesario órganos confiables para dirigirlos.⁸⁹

El último de los órganos de gobierno es la **Junta de Coordinación Política**, ésta se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario⁹⁰; será Presidente de la Junta, por la duración de la Legislatura, el Coordinador de aquel Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara.⁹¹ Se dice que la Junta es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es en el órgano colegiado donde se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.⁹² La junta es un órgano marcadamente político destinado a propiciar la injerencia de los grupos parlamentarios en la

⁸⁷ Artículo 17. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸⁸ *Ibidem*, artículo 20.

⁸⁹ SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa Universidad, Madrid, 1990, p. 161.

⁹⁰ De acuerdo con el artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos un Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.

⁹¹ Artículo 31. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹² *Ibidem*, artículo 33.

coordinación del quehacer de los cuerpos legislativos, por ejemplo la Junta de Portavoces en las Cortes españolas.⁹³

Su principal función es la de Impulsar la conformación de acuerdos entre los grupos parlamentarios a fin de agilizar el trabajo legislativo; presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara; proponer al Pleno la integración de las comisiones, la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias; aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados; analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General; asignar los recursos humanos, materiales y financieros; proponer al Pleno la convocatoria para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral, en los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la presente Ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los procedimientos que de ella se deriven, con el consenso de los respectivos grupos parlamentarios; entre otras.⁹⁴

2.1.1.2 Grupos Parlamentarios

El Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara, se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.⁹⁵ Actualmente hay siete grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados.

⁹³ FERNÁNDEZ RUIZ, *op. cit.*, 2003, p. 397.

⁹⁴ Artículo 34. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁵ *Ibidem*, artículo 26.

Desde que en el Congreso comenzó a haber pluralidad de fuerzas políticas se rompió el equilibrio de vasos comunicantes, las distancias políticas entre los diferentes partidos políticos comenzaron a hacer impracticable las antiguas prácticas parlamentarias cuando había la mayoría de los legisladores de una sola corriente política, por lo tanto se prevén nuevos órganos en las cámaras, como lo son los grupos parlamentarios, en dónde se reunirán los legisladores con principios e ideologías políticas iguales.⁹⁶

Los grupos parlamentarios suelen trabajar de manera aislada al resto de los legisladores y demás grupos parlamentarios, es decir, los diputados pertenecientes a un mismo grupo parlamentario suelen tener de manera informal reuniones en la que toman ciertos acuerdos que en teoría serán los que llevará su coordinador a la Junta de Coordinación Política, sin embargo, cada grupo parlamentario tiene sus propias reglas, informales claro está, de cómo se habrá de trabajar, en estas reuniones normalmente se tocan temas como cuáles serán las iniciativas que se habrán de presentar por parte del grupo parlamentario, quién habrá de defenderlas, cómo se sugiere votar respecto a determinadas iniciativas en el pleno o en comisiones, de igual manera, es en el seno de estas reuniones en las que el coordinador debe informar al resto de los miembros del grupo parlamentario los acuerdos tomados en la Junta de Coordinación Política o los acuerdos tomados entre el mismo y la dirigencia nacional del partido; en fin, aquí puede uno ver que la actuación de los diputados en el pleno suele tener poca independencia, aunque estos acuerdos son bien sólo pactos de caballeros, todos coincidimos en que raro es el diputado que quiere estar en contra de la dirigencia de su grupo parlamentario y de su partido. Además vale la pena comentar que en algunos grupos parlamentarios, hay reuniones de cúpula, es decir, sólo con algunos miembros del grupo parlamentario, en donde se dice que en realidad se toman decisiones, mientras que en las del grupo parlamentario encontrándose todos los miembros, sólo se informa. Así pues vemos la importancia práctica que tienen los grupos parlamentarios, ya que nos hemos dado

⁹⁶ TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa, 1ª edición en español, México, 1996, pp. 117 – 122.

cuenta que nos guste o no pero los legisladores actúan en su mayoría respondiendo a los intereses de sus partidos políticos, lo cual no entraremos en discusión de cuáles son las causas ni si éstas son legítimas o no.⁹⁷

2.1.1.3 Comisiones

Las comisiones parlamentarias son órganos imprescindibles para el desarrollo normal del trabajo parlamentario.⁹⁸ Las comisiones parlamentarias son indispensables, ya que el Congreso de la Unión trabaja bajo un principio de división del trabajo, en estas comisiones o comités se distribuyen sus integrantes, dada la manifiesta inconveniencia de que todos los miembros del poder legislativo o de cada cámara, participen en la realización de la suma de actividades que tales cuerpos colegiados deben llevar a cabo en ejercicio de sus atribuciones, por lo que es lógico que tengan que repartirse el trabajo.⁹⁹

Para su trabajo la Cámara de Diputados se divide en comisiones, las cuales pueden ser ordinarias, especiales, bicamerales, de investigación, grupos de amistad, grupos de trabajo y parlamentos internacionales, a continuación enlistaremos cuáles encontramos de cada una de éstas en la actual legislatura.

Las comisiones se integran de entre los legisladores, cuidando la pluralidad representada por la Cámara y la Junta de Coordinación Política formulará las propuestas correspondientes, de igual manera, la Junta propondrá a los diputados que habrán de fungir como presidentes y secretarios de las comisiones.¹⁰⁰

⁹⁷ Se llega a esta conclusión después de haber asistido a diferentes reuniones de grupos parlamentarios en el Congreso Federal.

⁹⁸ CAMACHO VARGAS, José Luis, *El Congreso Mexicano*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 102.

⁹⁹ FERNÁNDEZ RUIZ, *op. cit.*, p. 401.

¹⁰⁰ CAMACHO VARGAS, *op. cit.*, p. 103.

2.1.1.3.1 Comisiones ordinarias

Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales¹⁰¹, estas comisiones se les da el carácter de ordinarias ya que se mantienen de legislatura a legislatura y por regla general corresponden con las competencias otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal.¹⁰²

Las comisiones ordinarias son las siguientes: Agricultura y Ganadería; Asuntos Indígenas; Atención a Grupos Vulnerables; Ciencia y Tecnología; Comunicaciones; Cultura; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Metropolitano; Desarrollo Rural; Desarrollo Social; Distrito Federal; Economía; Educación Pública y Servicios Educativos; Energía; Equidad y Género; Fomento Cooperativo y Economía Social; Fortalecimiento al Federalismo; Función Pública; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Jurisdiccional; Justicia; Juventud y Deporte; Marina; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Participación Ciudadana; Pesca; Población, Frontera y Asuntos Migratorios; Presupuesto y Cuenta Pública; Puntos Constitucionales; Radio, Televisión y Cinematografía; Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Salud; Seguridad Pública; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Transportes; Turismo; Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; y Vivienda.¹⁰³

2.1.1.3.2 Comisiones Especiales

Estas comisiones tienen el objetivo de tratar algún asunto en específico, en cuyo caso el acuerdo constitutivo correspondiente señalará su objetivo, número de

¹⁰¹ Artículo 39. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰² FERNÁNDEZ RUIZ, *op. cit.*, pp. 405 – 406.

¹⁰³ [http://sitl.diputados.gob.mx/LXI leg/listado de comisioneslxi.php?tct=1](http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_de_comisioneslxi.php?tct=1), fecha de consulta 24 de mayo de 2011.

integrantes y plazo.¹⁰⁴ De acuerdo con Tosi, son órganos colegiados menores creados *ad hoc* y que tienen, por lo tanto, una duración limitada relacionada con una finalidad instituida, a las comisiones especiales también se les llama no permanentes y se pueden clasificar de acuerdo a su finalidad y pueden ser: para el examen de proyectos de ley; para la investigación; destinadas a las encuestas; de vigilancia; para auxiliar al gobierno con opiniones técnico – políticas; entre otras.¹⁰⁵

Las comisiones especiales son las siguientes: Acceso Digital; Análisis de Política de Creación de Nuevos Empleos; Apoyo a los Festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución; Atención de los asuntos de la frontera sur, encargada de impulsar y de dar seguimiento a los programas y proyectos de desarrollo de la Frontera Sur de México; Citricultura; Competitividad; Conocer y dar Seguimiento Puntual y Exhaustivo a las Acciones que han emprendido las autoridades competentes en Relación a los Femicidios Registrados en México; Cuenca Lerma – Chapala – Santiago; Del Café; Desarrollo de Microrregiones; En Materia de Protección Civil; Encargada de Estudiar, Analizar, Evaluar y Supervisar el funcionamiento de aduanas, puertos y aeropuertos nacionales, en relación con la entrada de mercancía ilegal, el tráfico y contrabando de armas, estupefacciones y sustancias adictivas; Encargada de Impulsar y dar Seguimiento a los Programas y Proyectos de Desarrollo Regional del Sur – Sureste de México; Energías Renovables, Ganadería; Sobre Migración; Sobre la No Discriminación, entre otras.¹⁰⁶

El listado anterior lo hago a manera enunciativa, ya que puede haber tantas comisiones especiales como el Pleno de la Cámara de Diputados lo estime pertinente, para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el

¹⁰⁴ FERNÁNDEZ RUIZ, *op. cit.*, p. 410.

¹⁰⁵ TOSI, *op. cit.*, pp. 146 – 147.

¹⁰⁶ [http://sitl.diputados.gob.mx/LXI leg/listado de comisioneslxi.php?tct=2](http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_de_comisioneslxi.php?tct=2), fecha de consulta: 24 de mayo de 2011.

plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán.¹⁰⁷

2.1.1.3.3 Comisiones bicamerales

Como su nombre lo dice, son comisiones que se integrarán por miembros de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, a estas comisiones se les puede llamar de igual manera Comisiones del Congreso de la Unión, y atienden a temas que conciernen a ambas cámaras.¹⁰⁸ Actualmente son las siguientes: Bicamaral de Concordia y Pacificación; Bicamaral de Seguridad Nacional; Bicamaral de Televisión del Congreso de la Unión y Bicamaral del Sistema de Bibliotecas.¹⁰⁹

En cuanto a las comisiones de investigación, se constituyen de carácter transitorio¹¹⁰ para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal¹¹¹; por el momento en esta Legislación no hay ninguna integrada.

En cuanto a los grupos de amistad, serán a propuesta de la Junta de Coordinación Política y el Pleno propondrá constituirlos para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas. Su vigencia estará ligada a la de la Legislatura en que se conformaron, pudiendo desde luego ser establecidos nuevamente para cada legislatura.¹¹² Actualmente hay 87 grupos de amistad con diversos países.¹¹³

¹⁰⁷ Artículo 42. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁸ FERNÁNDEZ RUIZ, *op. cit.*, pp. 401 - 404.

¹⁰⁹ http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_de_comisioneslxi.php?tct=21, fecha de consulta, 24 de mayo de 2011.

¹¹⁰ Artículo 41. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹¹ Artículo 93. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹² Artículo 46. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹³ http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_de_comisioneslxi.php?tct=13, fecha de consulta, 24 de mayo de 2011.

2.1.1.4 Grupos de trabajo

Las comisiones podrán establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas. En la constitución de las subcomisiones se buscará reflejar la pluralidad de los Grupos Parlamentarios representados en la Comisión.¹¹⁴

Actualmente los grupos de trabajo son los siguientes: Analizar la viabilidad de la acción jurídica a emprender con relación al decreto de extinción del organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro; De alto nivel entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, para impulsar una estrategia y un programa eficaz en materia de protección y prevención de las adicciones; Mesa de Diálogo del Movimiento por la Soberanía Alimentaria y Energética, los Derechos de los Trabajadores y las Libertades Democráticas con la Cámara de Diputados; Para el Saneamiento de la Cuenca del Lago de Pátzcuaro; entre otros.¹¹⁵

2.1.1.5 Parlamentos Internacionales

Los parlamentos internacionales son órganos intergubernamentales que se forman entre los parlamentos nacionales de los países que integren determinado parlamento internacional, por lo general, los objetivos de estos parlamentos son los de fomentar el desarrollo económico y social, fortalecer las relaciones entre los países miembros, difundir la actividad legislativa de los miembros, promover los derechos humanos, entre otros.¹¹⁶

¹¹⁴ Artículo 44. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹⁵ http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_de_comisioneslxi.php?tct=10, fecha de consulta: 7 de septiembre de 2011.

¹¹⁶ Artículo 1° de los Estatutos de la Unión Interparlamentaria, <http://www.ipu.org/strct-e/statutes-new.htm#ChI> fecha de consulta: 23 de noviembre de 2011.

Algunos de los parlamentos internacionales de lo que la actual legislatura forma parte son la Comisión Parlamentaria Mixta México – Unión Europea, el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) Y LA Unión Interparlamentaria (UIP).¹¹⁷

2.1.1.6 Comités

Los comités son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.¹¹⁸

Actualmente los comités son los siguientes: Administración; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género; Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y Soberanía alimentaria; Decanos; y por último Información, Gestoría y Quejas.¹¹⁹

2.1.1.7 Centros de Estudios

Actualmente en la Cámara de Diputados hay seis centros de estudios, que aunque reciben algunos el mismo nombre que los comités la diferencia es que estos están integrados por personal técnico y no por diputados y son: de las Finanzas Públicas (CEFP); de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP); de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP); para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG); Para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA); y de Servicios de Investigación y Análisis (SIA).¹²⁰

¹¹⁷ http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_de_comisioneslxi.php?tct=16, fecha de consulta: 24 de mayo de 2011.

¹¹⁸ Artículo 46. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹⁹ http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_de_comisioneslxi.php?tct=4, fecha de consulta: 24 de mayo de 2011.

¹²⁰ http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006 centros de estudio, fecha de consulta: 24 de mayo de 2011.

Con la información anterior sobre cómo está integrada la Cámara de Diputados en cuanto a diputados y en cuanto a órganos administrativos y subdivisiones en comisiones, nos damos cuenta que hay una infinidad de organismos internos, hay que tomar en cuenta que en cada comisión hay personal ajeno a los diputados que los asisten, así que con esta información y después con un análisis de su desempeño, podremos ver si es eficiente o no.

2.2 COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES

Así como hablamos de la composición de la Cámara de Diputados, toca lo pertinente a la Cámara de Senadores. La Cámara de Senadores también recibe el nombre de Cámara Alta, esto debido a que presupone una superioridad sobre el órgano de representación popular, sin embargo, de acuerdo con Camacho Vargas, es inapropiado designar como tal al Senado mexicano, puesto que en nuestro país ambas cámaras son consideradas por igual de acuerdo a que la Constitución les otorga la misma jerarquía.¹²¹

La Cámara de Senadores es el órgano del Poder Legislativo que cumple con las funciones que le atribuye el sistema constitucional; en los sistemas republicanos, originalmente fue compuesta por senadores elegidos de forma indirecta, quienes tenían la función de representar en el Congreso Federal los intereses del estado federado. Hoy en día, en muchos países la elección de los senadores se realiza de manera directa y esta Cámara sirve de contrapeso al ejercicio de las facultades que ejerce la Cámara de Diputados, al incorporarla en los sistemas del procedimiento de formación de leyes, que por regla general se hacen en dos instancias o en dos cámaras, la cámara de origen y la cámara revisora, indistintamente.¹²²

¹²¹ CAMACHO VARGAS, *op. cit.*, p. 112.

¹²² BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p. 101.

En nuestro texto constitucional no existe referencia alguna en cuanto a la jerarquía de las cámaras, es decir, en considerar como baja a la de diputados y como alta a la de senadores, sin embargo, si encontramos las referencias en cuanto a que existen dos cámaras, la de origen y la revisora, esto lo podemos encontrar en el artículo 72 de la Constitución que trata sobre el proceso legislativo federal.

De acuerdo con nuestra Constitución la Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley, en este caso el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.¹²³ Cabe mencionar, que anteriormente el Senado se renovaba cada 4 años, y que además se renovaba por mitad cada dos años, con la intención de que hubiera una mezcla de legisladores con experiencia y los de recién ingreso; de acuerdo con Tena Ramírez, es plausible el que se haya aumentado el periodo de los Senadores, pues con esta reforma del 3 de septiembre de 1993¹²⁴ evita la agitación electoral que perjudica las actividades normales del Senado.¹²⁵

¹²³ Artículo 56, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹²⁴ Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforma el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de septiembre de 1993.

¹²⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 273.

Al igual que con los diputados, por cada senador propietario habrá uno suplente,¹²⁶ mismo que corresponde a la misma tradición de las suplencias de los diputados anteriormente descrita.

Como bien lo explica la Constitución, tenemos 128 Senadores, 64 de la mayoría, es decir, dos por estado, 32 de la primera minoría o mejor perdedor, con lo que se completan 3 por estado y otros 32 restantes que serán electos por el principio de representación proporcional. En este tema hay mucha crítica por que se dice que rompen con el Pacto Federal, al ya no ser el Senado el que represente a las entidades federativas por igual; es importante recalcar que cuando se piensa en la creación del Senado, se concibe si bien como una cámara que tuviera la función de contrapeso ante la cámara de diputados y que existiera una cámara que revisara las actuaciones de la otra, es verdad que también fue pensado de acuerdo a la concepción que tuvo la Constitución Americana en la que de acuerdo con la Convención de Filadelfia se ve al Senado como un órgano en el que estarían representados los estados o entidades federativas por igual. Ramos Arizpe así lo expresa en las discusiones del Congreso Constituyente que crea la Constitución de 1824, en la que se opta como forma de gobierno la de una república federal, por lo tanto el Senado cumplía con la función de representar a la federación, y en la que cada uno de los estados tuviera igual número de representantes¹²⁷; sin embargo, desde la reforma de 1996 del artículo 56 constitucional, se crean los senadores correspondientes al principio de representación proporcional.¹²⁸ Algunos autores consideran que se deben eliminar los senadores por el principio de representación proporcional, razones hay varias, como lo es el pacto federal que se ve debilitado y una carga fiscal excesiva.¹²⁹

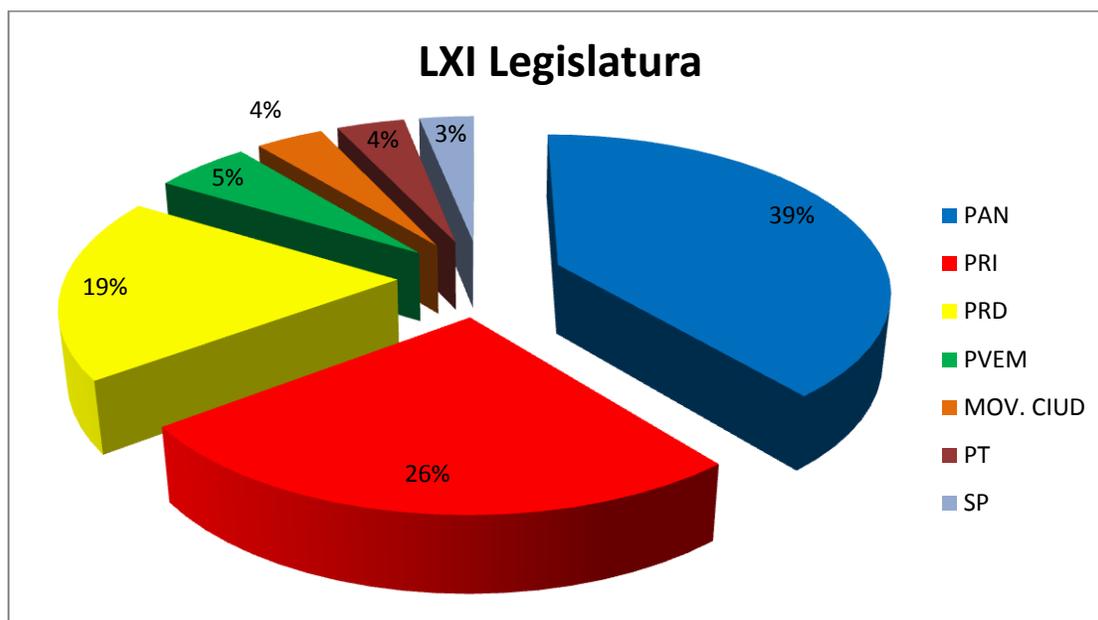
¹²⁶ Artículo 57, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹²⁷ Intervención de Miguel Ramos Arizpe ante el Congreso Constituyente, 28 de diciembre de 1823, *Constitución Federal de 1824, Crónicas*, Comisión Nacional para la conmemoración del Sesquicentenario de la Restauración del Senado, México, 1974, pp. 409 – 412.

¹²⁸ FERNÁNDEZ RUIZ, *op. cit.*, p. 227.

¹²⁹ Se puede consultar a CAMACHO VARGAS, *op. cit.*, p. 63, o a FERNÁNDEZ RUIZ, *op. cit.*, pp. 225 - 226.

En cuanto a su integración por grupos políticos, analizaremos las siguientes gráficas que nos permiten conocer la integración en la Cámara de Senadores por Fuerzas Políticas.



Porcentajes de integración del Senado por partidos políticos.¹³⁰

LXI Legislatura	
PARTIDO	SENADORES
PAN	50
PRI	33
PRD	24
PVEM	7
MOVIMIENTO CIUDADANO	5
PT	5
SIN PARTIDO	4
TOTAL	128

Cantidad de Senadores por Partido en la actual Legislatura.¹³¹

¹³⁰ <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=4&sm=5>, fecha de consulta: 23 de noviembre de 2011.

Con estas gráficas vemos cómo están divididas las fuerzas políticas y posteriormente al analizar su desempeño como Cámara podremos hacer un análisis si es benéfica o perjudicial esta pluralidad.

Para poder ser integrante del Senado, hay que cumplir con los mismos requisitos que para ser diputado antes ya discutidos, salvo que se necesita tener al menos 25 años de edad.¹³² En cuanto al tema de si es adecuada o no la edad para ser senador, o el por qué ésta debe ser mayor que la de para ser diputado, es un tema en el que no queremos entrar en debate, pero desde que se instaura el primer Senado en México en 1824 ya se consideraba que los senadores debían tener treinta años, mientras que para ser diputado debía tener 25 años.¹³³ Una de las razones que se considera para que los senadores deban tener un poco más de años que los legisladores es por tradición, Senador proviene del latín *senator, onis; senex*, que significa viejo o anciano, y debemos tomar en cuenta que el principal antecedente de lo que hoy conocemos como Senado es el Senado Romano, aquél cuerpo de patricios que formaba el Consejo Supremo de la Antigua Roma.¹³⁴ Considero que uno de los objetivos reales es tener en el Senado legisladores con más experiencia y con mayor madurez, pero lamentablemente la edad no es garantía, hemos visto que ha habido iniciativas para disminuir la edad como requisito para poder formar parte del Senado que han sido presentadas y aprobadas a conveniencia de algunos legisladores.¹³⁵

¹³¹ <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=4&sm=5>, fecha de consulta: 23 de noviembre de 2011.

¹³² Artículo 58. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³³ Artículos 19 fracción I y 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, op. cit., pp. 168 – 169.

¹³⁴ BATIZ VÁZQUEZ, op. cit., pp. 45, 46.

¹³⁵ Esta reforma al artículo 58 constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1999 y es famosa porque se dice que fue hecha a modo, para que el entonces Legislador Federal Jorge Emilio González Torres, “el niño verde” pudiera ocupar una curul en el Senado con tan sólo 25 años de edad. http://www.politicaaldia.com/vti_script/padv3/principal/?id_principal=1353 fecha de consulta: 24 de noviembre de 2011.

2.2.1 Organización de la Cámara de Senadores

Al igual que la Cámara de Diputados, el Senado cuenta con su propia estructura orgánica y a continuación vamos a esbozarla para poder comprender cómo trabajan los senadores, dado que la mayoría de los órganos de la Cámara de Senadores tienen las mismas atribuciones e integración que la de la Cámara de Diputados, nos limitaremos a enunciarlos y tratar algún punto de relevancia particular para esta Cámara.

2.2.1.1 Órganos Directivos

La Mesa Directiva es el órgano colegiado que se constituye y funciona de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo Segundo del Título Tercero de la Ley Orgánica del Congreso General, es decir, igual que la de la Cámara de Diputados, que ya se trató en este mismo capítulo.¹³⁶

La Junta de Coordinación Política expresa la pluralidad del Senado y es el órgano colegiado que se constituye y funciona de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo Cuarto del Título Tercero de la Ley Orgánica del Congreso General¹³⁷, es decir, tendrá las mismas atribuciones que la de la Cámara de Diputados.

2.2.1.2 Grupos Parlamentarios

Al igual que en la Cámara de Diputados, en el Senado también los legisladores se agrupan de acuerdo al partido político al que pertenecen en grupos parlamentarios, y prácticamente tienen el mismo funcionamiento y organización que los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados. En el reglamento del Senado están regulados en los artículos 25 a 30.

¹³⁶ Artículo 32. Reglamento del Senado de la República.

¹³⁷ *Ibidem*, artículo 44.

2.2.1.3 Comisiones

Las comisiones, como forma de organización interna del trabajo legislativo, se constituyen por mandato de ley o por acuerdo del Pleno para el adecuado cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades del Senado. En las comisiones se dictamina, investiga, consulta, analiza, debate y resuelve sobre las materias de sus competencias.¹³⁸ Ya vimos anteriormente que las comisiones pueden ser de cada Cámara o Bicamerales así como ordinarias y especiales.

2.2.1.3.1 Ordinarias

Las comisiones ordinarias elaboran dictámenes, informes y opiniones respecto de los asuntos que se les turnan; y ejercen las facultades de información, control y evaluación que les corresponden. Las competencias de las comisiones ordinarias conciernen en lo general a sus respectivas denominaciones; en su caso, corresponden a las atribuidas 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.¹³⁹

Actualmente las comisiones ordinarias del Senado son: Administración; Agriculturas y Ganadería; Asuntos Fronterizos Norte; Asuntos Fronterizos Sur; Asuntos Indígenas; Atención a Grupos Vulnerables; Biblioteca y Asuntos Editoriales; Ciencia y Tecnología; Comercio y Fomentos Industrial; Comunicaciones y Transportes; Cultura; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Municipal; Desarrollo Regional; Desarrollo Rural; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; Distrito Federal; Educación; Energía; Equidad y Género; Estudios Legislativos; Federalismo; Fomento Económico; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Jurisdiccional; Justicia; Juventud y Deporte; Límites de las Entidades Federativas; Marina; Medalla Belisario Domínguez; Medio Ambiente, Recursos

¹³⁸ *Ibidem*, artículo 113.

¹³⁹ *Ibidem*, artículo 117.

Naturales y Pesca; Participación Ciudadana; Población y Desarrollo; Protección Civil; Puntos Constitucionales; Radio, Televisión y Cinematografía; Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria; Reforma del Estado; Reglamento y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Pública; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo y Vivienda.¹⁴⁰

2.2.1.3.2 Especiales

Las comisiones especiales se constituyen para realizar investigaciones en los términos del tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución.¹⁴¹ También se crean para conocer exclusivamente de una materia o desempeñar un encargo específico, conforme a lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley.¹⁴² Las comisiones especiales se crean por acuerdo del Pleno a propuesta de la Junta; en ningún caso tienen facultades para dictaminar. El acuerdo que las crea precisa su naturaleza, objeto y plazo de cumplimiento, número y nombre de sus integrantes, la composición de su Junta Directiva, así como la periodicidad para la presentación de informes.¹⁴³

Actualmente las comisiones especiales en el Senado son: Instituto Belisario Domínguez; Subcomisión encargada de revisar el cumplimiento del tratado sobre distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, firmado en 1944; Comisión Especial de Cambio Climático; Comisión Especial de la Agroindustria Azucarera; Comisión Especial Encargada de los Festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana; Comisión Especial para el Análisis y Seguimiento de las Finanzas Públicas; Comité para el Fomento de la Competitividad; Grupo de Trabajo

¹⁴⁰ <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=41>, fecha de consulta: 24 de mayo de 2011.

¹⁴¹ El tercer párrafo del artículo 93 constitucional trata de la facultad que tienen ambas cámaras para integrar comisiones de investigación, en éstas se investiga el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

¹⁴² El artículo 87 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, habla de la facultad de las cámaras para crear comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un encargo específico.

¹⁴³ Artículo 119. Reglamento del Senado de la República.

Bicameral y Plural que dé Seguimiento al Proceso de Adquisición y Reestructuración de la Compañía Mexicana de Aviación, hoy Nuevo Grupo Aeronáutico, entre otros.¹⁴⁴

2.2.1.3.3 Bicamerales

Como su nombre lo dicen, son aquellas que se integran con legisladores de ambas cámaras y que ya anteriormente citamos cuando hablamos de la estructura de la Cámara de Diputados.

2.2.1.4 Comités

Los comités son aquellos grupos de trabajo que establece el pleno del Senado y que tienen a su cargo tareas específicas, distintas de las asignadas a las comisiones, relativas al funcionamiento del Senado.¹⁴⁵

Hoy en día, la Cámara de Senadores, sólo cuenta con el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información del Senado es el órgano garante, especializado e imparcial, dotado de autonomía operativa y de gestión, responsable de coordinar y supervisar el adecuado cumplimiento de la ley de la materia por parte de los órganos y unidades administrativas del Senado.¹⁴⁶

2.2.1.5 Grupos de trabajo

A los grupos de trabajo también se les llaman subcomisiones, y son creados por las comisiones¹⁴⁷ y tienen la función de elaborar pre dictámenes o proyectos de informes o resoluciones, para atender asuntos específicos.¹⁴⁸

¹⁴⁴ <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=41&sm=3>, fecha de consulta: 24 de mayo de 2011.

¹⁴⁵ Artículo 116 del Reglamento del Senado de la República.

¹⁴⁶ *Ibidem*, artículo 295.

¹⁴⁷ *Ibidem*, artículo 133.

¹⁴⁸ *Ibidem*, artículo 129 fracción I.

Hoy en día los Senadores integran diferentes grupos de trabajo como:

- Grupo Latinoamericano del Caribe (GRULAC)
- Grupo de Trabajo de Telecomunicaciones y Radiodifusión
- Grupo de Trabajo para la Reforma Integral del Campo Mexicano
- Grupo Plural de Trabajo para dar seguimiento a los procesos electorales 2010
- Grupo Plural de Trabajo para dar seguimiento al Proceso de Negociaciones del Acuerdo Comercial Antifalsificaciones (ACTA).¹⁴⁹

2.3 COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE

La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁵⁰

La Comisión Permanente tiene una ascendencia hispánica, probablemente tenga su origen en el siglo XIII, en el reino de Aragón, y su existencia se justificaba al tener una comisión que actuara mientras que las Cortes no actuaban, esta comisión estaba integrada por dos miembros de cada uno de los cuatro brazos o clases, en que se dividía la asamblea parlamentaria de aquel reino. Dicha comisión reemplazaba a las Cortes en dos de las principales funciones de éstas: administrar los subsidios y velar por la observancia de los fueros.¹⁵¹ Casi todas las constituciones en España la han tomado, pero reaparece en la Constitución de Cádiz, misma que tiene gran relevancia para el constitucionalismo mexicano, con el nombre de Diputación Permanente de Cortes y con las facultades principales de velar por la observancia de la Constitución y de las leyes y de convocar a Cortes extraordinarias.¹⁵²

¹⁴⁹ <http://www.senado.gob.mx/>, fecha de consulta: 24 de noviembre de 2011.

¹⁵⁰ Artículo 116, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 433.

¹⁵² Capítulo X de la Constitución de Cádiz, TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, op. cit., p. 79.

Hoy en día de acuerdo Sayeg, podemos justificar la existencia de la Comisión Permanente en la necesidad de que haya un Poder Legislativo que trabaje permanentemente al igual que lo hacen el Poder Ejecutivo y el Judicial, Sayeg señala que por la naturaleza del trabajo legislativo, los periodos de sesiones tienen una duración limitada, se requiere un órgano legislativo permanente que brinde correspondencia al trabajo de los otros dos poderes de la Unión.¹⁵³

De acuerdo con nuestra Constitución, la comisión permanente está compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.¹⁵⁴

Es muy criticada la integración de la comisión permanente, porque como dice Tena Ramírez, es poca la proporción que guarda la comisión permanente respecto de los diputados y senadores, y además no representa adecuadamente ni al Congreso ni a los Estados; ya que la integración de la permanente sólo responde a la voluntad de la mayoría que predominaba en cada cámara en el momento de nombrar a los miembros de la Comisión.¹⁵⁵

Las funciones que de la Comisión Permanente son las que la Constitución le confiere expresamente, aunque la mayoría las encontramos en el artículo 78 y son las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;

En cuanto a esta atribución consagrada en la fracción primera del artículo 78, Sayeg manifiesta que es muy lógico que sea la comisión permanente la que tenga la

¹⁵³ SAYEG HELÚ, Jorge, *El Poder Legislativo Mexicano*, Editorial Trillas, México, 1991, p. 199.

¹⁵⁴ Artículo 78, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano, op. cit.*, p. 434.

atribución de autorizar el uso de la Guardia Nacional, puesto que es un caso en el que se pretende salvaguardar la paz pública y sería irracional pretender que se espere a que el Senado se vuelva a reunir en un periodo ordinario de sesiones o bien esperar a que se convoque a sesiones extraordinarias.¹⁵⁶ Sin embargo, en nuestro país no funciona ningún cuerpo de defensa que tenga el nombre de Guardia Nacional.

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

En cuanto la atribución de la permanente consagrada en la fracción segunda, dice Sayeg que es una de las más importantes y trascendentes, ya que se le da a la comisión la facultad de nombrar un Presidente Provisional de acuerdo a lo establecido en los artículos 84 y 85 constitucionales.¹⁵⁷

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;¹⁵⁸

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

¹⁵⁶ SAYEG HELÚ, *op. cit.*, p. 205.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 209.

¹⁵⁸ Esta fracción es en relación a la facultad concebida para la comisión permanente en el artículo 88 constitucional.

Otra de las atribuciones importantes de la comisión permanente es la concebida en el artículo 135 constitucional, el cual en su segundo párrafo faculta a la comisión para realizar el cómputo de los votos de las Legislaturas así como de realizar la declaración de haber sido aprobada las adiciones o reformas a la constitución.

Vemos pues que la comisión permanente es un órgano polémico desde su integración, pero es un órgano que mientras sigan existiendo periodos de sesiones ordinarios con periodos de recesos es necesario que exista, ya en algunas de las Legislaturas Locales hemos visto que han desaparecido las comisiones permanentes al el Congreso Local estar siempre en periodo permanente de sesiones, tal es el caso de Jalisco y Michoacán por ejemplificar algunos.¹⁵⁹ Mientras que existen estados de la república como Oaxaca que siguen teniendo una comisión permanente, en este caso llama diputación permanente que está en funciones en los periodos de receso del congreso local.¹⁶⁰

En relación a la estructura del Congreso de la Unión, primero que nada observamos y analizamos la razón por la cual en nuestro país tenemos un órgano legislativo bicameral, no es menester propio juzgar si es bueno o no, sino simplemente describir el sistema actual, con lo anteriormente descrito vimos que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores cuentan con infinidad de comisiones que procuran que haya una especialización y profesionalismo del trabajo

¹⁵⁹ En el caso de Michoacán, la constitución del estado hace referencia a que el Congreso sesionará por años legislativos, comprendidos entre el 15 de enero y el 14 de enero del próximo año, de acuerdo al artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.

En el caso de Jalisco, la constitución del estado establece que el Congreso sesionará por lo menos cuatro veces al mes durante los periodos comprendidos del primero de febrero al treinta y uno de marzo y del primero de octubre al treinta y uno de diciembre de cada año, fuera de los cuales sesionará al menos una vez al mes; pudiendo celebrar sesiones extraordinarias, de acuerdo con el artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

¹⁶⁰ Artículo 42 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

“Artículo 42.- La Legislatura tendrá periodos ordinarios de sesiones dos veces al año; el primer periodo de sesiones dará principio el día quince de noviembre y concluirá el treinta y uno de marzo, y el segundo periodo, dará principio el primero de junio y concluirá el quince de agosto.

Se reunirá, además, en periodos extraordinarios siempre que sea convocada por la Diputación Permanente o por el Ejecutivo; pero si éste hiciere la convocatoria, no se efectuará antes de diez días de la fecha de la publicación de aquella.”

legislativo o simplemente una división del trabajo; cabe aclarar, que además de las comisiones, grupos y comités que integran los legisladores, existen órganos técnicos como pueden ser los Centros de Estudios, cuyo objetivo es precisamente el de facilitar el trabajo a los legisladores, posteriormente analizaremos si esta gran división de nuestros órganos legislativos realmente colaboran con el buen desempeño de los legisladores.

En relación a la Comisión Permanente analizamos que hay opiniones diversas entre los autores, que hay quienes justifican su existencia pero en general hay críticas con las que coincidimos en relación a su integración.

En este capítulo nos dimos cuenta que hay algunas áreas de oportunidad en cuanto a la composición del Congreso, principalmente en lo relativo al número de legisladores de cada Cámara y la manera en la que son electos, pero este tema ya se tratará cuando se hable lo relativo a las propuestas para mejorar nuestros procesos legislativos.

En el siguiente capítulo hablaremos acerca del funcionamiento del órgano legislativo para ir comprendiendo cada vez más cómo es que trabaja nuestro Poder Legislativo.

CAPÍTULO III.

FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y SUS FACULTADES

En este tercer capítulo trataremos sobre el funcionamiento del Congreso de la Unión, de acuerdo con el artículo 70 de la Constitución federal el Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento, misma que no podrá ser vetada ni necesita de la promulgación del Ejecutivo.¹⁶¹ De igual manera trataremos sobre las facultades que tiene el Congreso en general así como las facultades exclusivas de cada Cámara.

3.1 FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

La ley a la que hace referencia el artículo 70 de la constitución es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999 y cuya última reforma a la fecha es del 5 de marzo de 2009. De igual manera existe el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1994 y cuyas últimas reformas a la fecha son del 24 de diciembre de 2010,¹⁶² este Reglamento al día de hoy sigue vigente en relación a las disposiciones del Congreso en General y de la Comisión Permanente, puesto que ya se expidieron los reglamentos propios de cada Cámara, el Reglamento de la Cámara de Diputados publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010, y el Reglamento para la Cámara de Senadores publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010.¹⁶³

¹⁶¹ Artículo 70 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶² <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>: fecha de consulta 8 de septiembre de 2011.

¹⁶³ Marco jurídico y normatividad interna del Congreso: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>, fecha de consulta 9 de septiembre de 2011.

Así pues como dice González Schmal, el que el Congreso expida su Ley Orgánica es la precondition para posibilitar el funcionamiento del Congreso de la Unión.¹⁶⁴

En esta parte del primer capítulo trataremos de temas diversos que se relacionan con el funcionamiento del Congreso y que serán de gran utilidad para comprender el Proceso Legislativo en el siguiente capítulo.

3.1.1 Pleno

La palabra pleno deviene del vocablo latín *plenus*, adjetivo que significa completo o lleno. Es la reunión o junta con todos sus miembros, reunión o asamblea general de una institución; esta expresión se utiliza para expresar que un cuerpo colegiado cuenta con todos sus miembros.¹⁶⁵

En el campo del derecho parlamentario recibe el nombre de pleno la reunión a la que asisten los miembros que integran un órgano parlamentario en el número previsto por sus reglamentos para la integración del quórum, a fin de que pueda sesionar. Se le considera como "el órgano de decisión de las Cámaras por excelencia y está teñido del tinte democrático que le viene de la forma de elección de sus miembros". Generalmente los trabajos del pleno son conducidos por el presidente y demás funcionarios que integran la Mesa Directiva de las cámaras, de acuerdo con sus estatutos o reglamentos. Al pleno de una asamblea le corresponde conocer de los asuntos más relevantes y quienes lo integran tienen la última palabra en la deliberación y aprobación de los dictámenes y propuestas que les son sometidas por las comisiones o comités para su consideración.¹⁶⁶ En nuestro poder legislativo, cada Cámara, tanto la de diputados como la de senadores trabajan en

¹⁶⁴ GONZÁLEZ SCHMAL, *op. cit.*, p. 299.

¹⁶⁵ Diccionario de la Lengua Española, Vigésimo segunda edición, <http://buscon.rae.es/drae/>, fecha de consulta, 30 de noviembre de 2011.

¹⁶⁶ BERLÍN VALENZUELA, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op. cit.*, p. 521.

pleno cuando se encuentra el total de los legisladores o el mínimo para que exista quórum.

3.1.2 Quórum

De acuerdo con Arteaga Nava, el quórum es el número mínimo de miembros de un cuerpo colegiado cuya presencia es necesaria para sesionar válidamente.¹⁶⁷

Fernández Ruíz nos dice que el quórum es el número mínimo de miembros presentes en un cuerpo legislativo para el inicio y desarrollo de una sesión a efecto de tomar resoluciones válidas; el vocablo fue utilizado en las asambleas romanas y expresaba el número indispensable de miembros de una asamblea para adoptar acuerdos válidos.¹⁶⁸

De acuerdo con Arteaga Nava, la existencia del quórum se justifica porque deben prevalecer dos principios: el primero, hacer que el poder legislativo se ejerza en forma colegiada, como lo disponen los artículos 49 y 50 de la constitución, así pues, impedir que una minoría usurpe funciones; y el segundo, que se permita la reunión regular de ambas cámaras sin que sea obstáculo que un grupo minoritario no asista temporal o permanentemente.¹⁶⁹

De acuerdo con el artículo 63 de la Constitución federal cualquiera de las Cámaras necesita para abrir sesiones o para ejercer su cargo, por lo menos de más de la mitad de cada una de ellas; es decir, para la de Diputados se requieren 251 Diputados y para la de Senadores 65; esto es por regla general, aunque la misma Constitución establece algunas excepciones que podemos observar en el artículo 84¹⁷⁰ de la misma cuando habla de la Cámara de Diputados como Colegio Electoral.

¹⁶⁷ ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, p. 144.

¹⁶⁸ FERNÁNDEZ RUIZ, *op. cit.*, p.174.

¹⁶⁹ ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, p. 144.

¹⁷⁰ Artículo 84. ...Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando

Arteaga Nava manifiesta que ni la Constitución ni la Ley Orgánica ni el Reglamento del Congreso señalan cuál será el quórum para la Comisión Permanente, sin embargo, en la práctica se ha seguido el principio de la mitad más uno, es decir, se necesitarán por lo menos 19 de sus miembros.¹⁷¹

3.1.3 Orden del día

El orden del día es la lista de asuntos que han de ser tratados por una asamblea, tanto legislativa como societaria, o por cualquier otro órgano colegiado, en una reunión reglamentariamente convocada.¹⁷²

De acuerdo con Biscaretti, la finalidad de que exista un orden del día es para evitar que existan decisiones de sorpresa, por lo tanto, los reglamentos establecen que no se puede discutir, ni deliberar, sobre materias que no figuren en el orden del día, y éste se da a conocer previamente.¹⁷³

De acuerdo con el artículo 66 de la Ley Orgánica del Congreso es facultad de la mesa directiva formular y cumplir el orden del día para las sesiones, poniendo como requisitos del mismo, que éste debe distinguir claramente los asuntos que requieran votación de aquellos otros que son sólo deliberativos o de trámite, de igual manera establece la Ley, que para la formulación del orden del día la mesa directiva deberá tomar en cuenta las propuestas de la junta de coordinación política y de los legisladores, aunque en este caso en particular habla de la Cámara de Senadores,

menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su cargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral....

¹⁷¹ *Ibidem*, p.146.

¹⁷² GOLDSTEIN, *op. cit.*, p. 406.

¹⁷³ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid, 1965, p. 374.

en el caso de los Diputados debemos apegarnos a lo establecido en el artículo 20 de la misma Ley, cambia un poco en relación a lo que se debe tomar en cuenta para la elaboración del orden del día, ya que en la Cámara de Diputados la mesa directiva deberá atender al calendario legislativo que establece la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

El artículo 3 fracción XV del Reglamento de la Cámara de Diputados define al orden del día como al listado de asuntos que formula la Mesa Directiva o la Junta Directiva para ser tratados en una Sesión o Reunión.

De acuerdo con el artículo 59 del Reglamento de la Cámara de Diputados la Mesa Directiva será el órgano encargado de integrar el orden del día atendiendo a lo que le envíe la Junta de Coordinación Política, las comisiones, la otra Cámara, los Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados, las autoridades del Distrito Federal, los municipios, los organismos públicos o en su caso los ciudadanos, dando prioridad a los asuntos de mayor interés público o que requieran votación inmediata en el pleno; en cuanto a la Cámara de Senadores lo prevé el artículo 69 del Reglamento de la Cámara de Senadores y es prácticamente lo mismo.

En ambas Cámaras el orden del día se deberá publicar previo a la sesión, para la de Diputados se prevé que a más tardar a las 22 horas del día anterior a la sesión¹⁷⁴ y para la de Senadores se prevé que a las 21 horas.¹⁷⁵

Una vez que se toma asistencia en las Cámaras y se declara quórum, se procede con el orden del día, que de manera general debe contener:

Lectura del Orden del día; lectura, discusión y, en su caso, aprobación del acta de la Sesión anterior; comunicaciones oficiales; solicitudes de licencia y toma de protesta de diputadas y diputados; minutas; iniciativas de ley o de decreto del Titular del Poder Ejecutivo Federal, de las legislaturas de los estados y de los senadores; propuestas de acuerdo de los órganos de gobierno de la Cámara; declaratorias de publicidad de los

¹⁷⁴ Artículo 60 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

¹⁷⁵ Artículo 73 del Reglamento de la Cámara de Senadores.

dictámenes; declaratorias de publicidad de iniciativas y minutas con vencimiento de plazos; dictámenes a discusión; iniciativas y minutas con vencimiento de plazo a discusión; agenda política; iniciativas de diputadas y diputados y a nombre de grupo; proposiciones calificadas por el Pleno de urgente u obvia resolución; proposiciones a nombre de grupo; proposiciones de las diputadas y de los diputados; peticiones de particulares, efemérides, clausura y cita.¹⁷⁶

3.1.4 Mayorías

La mayoría es la proporción mínima exigida por leyes o estatutos para que, alcanzado por los votos coincidentes sobre una moción determinada, convierta a ésta en resolución.¹⁷⁷

Podemos distinguir tres tipos de mayorías: absoluta, relativa y calificada;¹⁷⁸ debemos tomar en cuenta que en México ningún acuerdo en el Congreso de la Unión se toma por unanimidad, por lo tanto hay que establecer cuándo aplicaremos cada una de las mayorías.

La mayoría absoluta es la que se consigue cuando más de la mitad de los votantes decide por una posición y ordinariamente es bajo este mecanismo como se toman las decisiones en el Congreso; la mayoría relativa será la que decide entre más de dos proposiciones; de ellas obtiene el triunfo la que alcanza el mayor número de votos, aunque ese número no alcance la mitad más uno del total de los votantes; la tercera es la mayoría calificada, es decir, cuando la misma Constitución exige la mayoría de dos terceras partes de los votantes.¹⁷⁹

De acuerdo con el Reglamento de la Cámara de Diputados, a la mayoría relativa se le denomina mayoría simple, pero hacen referencia a lo mismo.¹⁸⁰ Así como el Reglamento de la Cámara de Senadores en su artículo 94 a la mayoría calificada también la denomina especial.

¹⁷⁶ Artículo 62 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

¹⁷⁷ GOLDSTEIN, *op. cit.*, p. 371.

¹⁷⁸ GONZÁLEZ SCHMAL, *op. cit.*, pp. 300 – 301.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 301.

¹⁸⁰ Artículo 3 fracción XIII del Reglamento de la Cámara de Diputados.

3.1.5 Votaciones

La votación es el acto en virtud del cual los integrantes de una asamblea emiten su opinión.¹⁸¹

De acuerdo con el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en el Congreso de la Unión puede haber tres tipos de votaciones: nominales, económicas y por cédula, quedando prohibida la votación por aclamación.¹⁸²

Para definir los diferentes tipos de votaciones haremos referencia al Reglamento de la Cámara de Senadores en las que se describen los tres tipos de votaciones.

La votación será nominal cuando cada legislador emite su voto después de identificarse por su nombre y apellidos, sea en voz alta o a través del Sistema Electrónico; será económica cuando se levanta la mano para expresar el sentido del voto, a favor, en contra o en abstención, a requerimiento de la Secretaría; y por cédula cuando se eligen personas a través de una papeleta que se deposita en una urna.¹⁸³

3.1.6 Periodo de sesiones

En los artículos 65 y 66 de la Constitución Federal se establece la existencia de dos periodos ordinarios de sesiones, el primero que inicia el 1° de septiembre de cada año y hasta no más del 15 de diciembre del mismo año, salvo cuando es el año en que inicie su encargo el Presidente de la República, en cuyo caso podrá concluir hasta el 31 de diciembre; el segundo periodo, es aquél que inicia el 1° de febrero y hasta el 30 de abril del mismo año.

¹⁸¹ ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, p. 167.

¹⁸² Art. 146 del Reglamento para el gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁸³ Artículo 97 del Reglamento de la Cámara de Senadores.

A estos dos periodos se les llama ordinarios, pero de acuerdo con el artículo 67 de la Constitución Federal, puede existir un periodo extraordinario, mismo que ocurrirá cuando la Comisión Permanente convoque a una de las Cámaras o al Congreso para tratar asuntos en específicos que se establecerán en la convocatoria emitida por la Comisión Permanente.

3.1.7 Sesiones

Una sesión es la reunión de los integrantes de cualquiera de las cámaras, de la comisión permanente, o del congreso de la unión cuando actúa como única cámara, esta reunión debe contar con el quórum establecido en la ley, en el domicilio legal, con el fin de estudiar, discutir y votar los asuntos incluidos en el orden del día, bajo la presidencia de la directiva legalmente electa.¹⁸⁴

Tendremos que distinguir que en este apartado nos referiremos a las sesiones en pleno y no a las reuniones que puedan tener los legisladores por comisiones, comités o cualquier otro grupo de trabajo; entendemos como pleno a la Asamblea General de cada Cámara¹⁸⁵, es decir, a la totalidad de sus integrantes.

De acuerdo con los reglamentos de cada Cámara las sesiones pueden ser ordinarias, extraordinarias, solemnes, permanentes, públicas o secretas.¹⁸⁶

De acuerdo con el artículo 36 del Reglamento de la Cámara de Diputados serán sesiones ordinarias las que se celebren durante los periodos de Sesiones ordinarias establecidos en la Constitución en sus artículos 65 y 66; por regla general, se realizarán los martes y jueves de cada semana y durarán hasta cinco horas

¹⁸⁴ ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, p. 165.

¹⁸⁵ Artículo 3 fracción XVII del Reglamento de la Cámara de Diputados.

¹⁸⁶ Artículo 35 del Reglamento de la Cámara de Diputados y Artículo 49 del Reglamento de la Cámara de Senadores.

prorrogables por el Pleno; mientras que para la Cámara de Senadores empiezan a las 11 horas y duran 4 horas pero de igual manera se puede prorrogar.¹⁸⁷

Serán sesiones extraordinarias las que se celebren fuera de los periodos de sesiones ordinarias enunciados en la Constitución, en ellas podrán tratarse únicamente los asuntos incluidos en la convocatoria que para tal efecto decreta la Comisión Permanente y se debe convocar a éstas por lo menos cuarenta y ocho horas antes o veinticuatro en caso de urgencia.¹⁸⁸

Las sesiones solemnes en ambas Cámaras son las que se llevan a cabo para conmemorar alguna efeméride; tributar homenaje a personajes ilustres; recibir a invitados distinguidos, nacionales o extranjeros; o imponer la Medalla de Honor Belisario Domínguez en el caso del Senado.¹⁸⁹

Serán Sesiones permanentes, las que tengan como propósito desahogar los asuntos que acuerde la Cámara conservando la Sesión, a efecto de poder reanudarlos en forma expedita, en otro momento para tratar asuntos previamente determinados, es decir, las Cámaras se constituyen en sesión permanente mientras desahogan determinado asunto.¹⁹⁰

Por regla general, las sesiones son públicas, pero las Cámaras pueden determinar que una sesión no lo sea así por razones de seguridad o mandato de ley.¹⁹¹

Las sesiones secretas son aquellas que cada Cámara determina con carácter de reservado de acuerdo a las normas aplicables, por razones de seguridad u orden

¹⁸⁷ Artículo 50 del Reglamento de la Cámara de Senadores.

¹⁸⁸ Artículo 37 del Reglamento de la Cámara de Diputados y Artículo 51 del Reglamento de la Cámara de Senadores.

¹⁸⁹ Artículo 38 del Reglamento de la Cámara de Diputados y Artículo 56 del Reglamento de la Cámara de Senadores.

¹⁹⁰ Artículo 39 del Reglamento de la Cámara de Diputados y Artículo 55 del Reglamento de la Cámara de Senadores.

¹⁹¹ Artículo 35 del Reglamento de la Cámara de Diputados y Artículo 52 del Reglamento de la Cámara de Senadores.

público o por mandamiento de ley; en este tipo de sesiones el personal de apoyo de las Cámaras está obligado a respetar la confidencialidad.¹⁹²

Hay otros tipos de sesiones que se hacen referencias a ellas en la Constitución federal o en la Ley Orgánica del Congreso, estas son las sesiones conjuntas y constitutivas; las primeras, son aquellas en las que sesionan de manera conjunta las dos Cámaras, y son en los casos previstos en los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución.¹⁹³ Las sesiones constitutivas, y son aquellas en las que se renuevan las Cámaras con los legisladores electos que hayan recibido su constancia de mayoría y validez y los que figuren en la constancia de asignación proporcional, y con lo cual iniciará cada Cámara sus funciones el día 1° de septiembre, respetando los quórums necesarios para la instalación de cada cámara.¹⁹⁴

En este apartado del tercer capítulo se buscó delinear someramente el funcionamiento del Congreso de la Unión y ahora dedicaremos un apartado más para conocer las facultades de nuestro Congreso y de cada una de sus Cámaras.

3.2 FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

En este apartado del tercer capítulo pretendemos esbozar de manera muy general las facultades del Congreso de la Unión, que como observamos en el primer capítulo éstas deben atender a las funciones del Poder Legislativo y que ya vimos que van mucho más allá de la funciones legislativas.

De acuerdo con nuestra constitución federal las principales facultades del Congreso las encontramos en los artículos 73, 74, 76 y 77 y de acuerdo con varios autores como Sayeg Helú¹⁹⁵, González Schmal¹⁹⁶ y Tena Ramírez¹⁹⁷, coinciden en

¹⁹² Artículos 40, 41,42 y 43 del Reglamento de la Cámara de Diputados y Artículos 52 y 53 del Reglamento de la Cámara de Senadores.

¹⁹³ Artículo 5 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹⁴ *Ibidem*, artículo 14.

¹⁹⁵ SAYEG HELÚ, *op. cit.*, pp. 153 – 198.

dos maneras de clasificar las facultades del Congreso, con las cuales coincido y utilizaré como base para este estudio.

La primera forma de clasificación de acuerdo con los autores mencionados anteriormente es de acuerdo a la forma de actuar del congreso y la segunda será de acuerdo a la naturaleza de sus actos.

3.2.1 Facultades del Congreso de acuerdo a su forma de actuar

En este apartado clasificaremos las facultades del Congreso de acuerdo a la manera en cómo actúan sus Cámaras, es decir, en conjunto o por separadas.

3.2.1.1 Facultades del Congreso en General

Son las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras, esto quiere decir que el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto pasa por el conocimiento de una Cámara primero y posteriormente por la otra.¹⁹⁸ La mayoría de las facultades del Congreso de la Unión están contenidas en el artículo 73 constitucional y nos limitaremos a enunciarlas.

Dada la gran cantidad de facultades que el Congreso de la Unión se sigue atribuyendo en el artículo 73 constitucional, Sayeg Helú¹⁹⁹ hace una división de estas facultades del Congreso cuando las Cámaras actúan separadas y sucesivamente, y son en cuestión de división territorial; en relación al Distrito Federal; en materia Hacendaria; en relación al Comercio Estatal; en materia de Guerra; cuando haya Posible Vacante del Ejecutivo; las facultades exclusivas de Legislación Federal y las facultades implícitas. Todas estas facultades las encontramos en el artículo 73 ampliamente descritas.

¹⁹⁶ GONZÁLEZ SCHMAL, *op. cit.*, pp. 311 – 324.

¹⁹⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano, op. cit.*, p. 395.

¹⁹⁸ *Idem.*

¹⁹⁹ SAYEG HELÚ, *op. cit.*, p. 160.

Por otro lado Sayeg Helú²⁰⁰ considera que otras de las facultades del Congreso de la Unión pueden ser las que desarrolla como asamblea única y que éstas deben ser agotadas de manera simultánea y conjuntamente por las dos Cámaras, y son las contenidas en los siguientes artículos de la Constitución Federal:

- Artículo 29 cuando el Congreso tenga que aprobar suspensión o restricción de garantías;²⁰¹
- Artículo 69 relativo a la apertura de sesiones para que el Presidente entregue el informe;
- Artículo 84 cuando el Congreso se constituye como Colegio Electoral para nombrar Presidente Interino o Sustituto;²⁰²
- Artículo 85 para designar Presidente Interino y,
- Artículo 87 cuando el Presidente toma posesión.

²⁰⁰ *Idem.*

²⁰¹ Cabe mencionar que el artículo 29 constitucional fue reformado y adicionado el pasado junio del 2011, el artículo 29 sólo hacía referencia a la suspensión de garantías, se le otorgó además al Presidente la facultad para restringirlas; además se le agrega un 2º, 3º, 4º y 5º párrafos al artículo en los que entre otras cosas se limita la suspensión o restricción de garantías ya que nunca se podrán tocar los derechos a la no discriminación, reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, los derechos políticos, entre otros. Además se establece la obligación para que el decreto presidencial que contenga la suspensión o restricción de garantías, sea revisado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se pronuncie sobre su constitucionalidad y validez. Fuente: DOF 10 de junio de 2011.

²⁰² Esta facultad del Congreso no ha sido ejercida desde el periodo comprendido entre 1928 a 1934 en que el Congreso nombra a dos presidentes por diferentes circunstancias, al primero Emilio Portes Gil para cubrir el periodo entre 1928 y 1930, ya que el presidente electo Álvaro Obregón había sido asesinado, posteriormente gana las elecciones Pascual Ortiz Rubio quien renuncia y el Congreso elige como presidente a Abelardo L. Rodríguez para estar en la presidencia por el periodo de 1932 a 1934; posteriormente, desde que gana las elecciones en 1934 Lázaro Cárdenas del Río y hasta la fecha todos los presidentes han concluido su mandato. ESCALANTE GONZALBO, *Pablo, Nueva Historia Mínima de México*, El Colegio de México, México D.F., 2008, pp. 264 – 266.

3.2.1.2 Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

Son las facultades que ejercita la Cámara de Diputados de manera separada, pero no sucesivamente; esta facultad se agota en la Cámara de Diputados y no debe pasar a la de Senadores²⁰³. Estas Facultades las encontramos en el artículo 74 de la Constitución Federal.

En síntesis son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados comprendidas en el Artículo 74 de la Constitución son:

- I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;
- III. Derogada
- IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.
- V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.
- VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior
- VII. (Se deroga).
- VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

3.2.1.3 Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores

Son las facultades que al igual que la Cámara de Diputados, ejerce la de Senadores de manera separada, en forma autónoma y sin la actuación de la legisladora, estas facultades están previstas en el artículo 76 de la Constitución Federal y en síntesis son las siguientes:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

- I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba,

²⁰³ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano, op. cit.*, p. 395.

así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

II. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. Autorizar al Presidente la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado.

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;

XI. Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes;

3.2.1.4 Facultades comunes a cada Cámara

Son facultades que cada Cámara ejercita sin la intervención de la otra, pero a diferencia de las facultades exclusivas de cada Cámara, que tienen un contenido distinto, las facultades comunes tienen un contenido igual.²⁰⁴

Estas facultades comunes a cada Cámara se encuentran contenidas en los artículos 62, 63, 64, 68, 77, 93, 97 y 128 constitucionales y se refieren a que cada Cámara puede otorgarle licencia a sus legisladores para desempeñar otras tareas;

²⁰⁴ GONZÁLEZ SCHMAL, *op. cit.*, p. 323.

otorgar licencias a sus miembros; los destituye del cargo; los inhabilita para el desempeño de su cargo; suspende sus sesiones; priva a los legisladores faltantes de su dieta; designa comisiones de representación ante la otra Cámara o el Ejecutivo; nombra los empleados de su secretaría y regula las labores de la misma; expide convocatoria para elecciones extraordinarias para cubrir una vacante; cita a los Secretarios de Estado; entre otras.

3.2.2 Facultades del Congreso de acuerdo a la naturaleza de sus actos

Debemos entender que todos los actos que realice nuestro Órgano Legislativo son formalmente legislativos, por el simple hecho de provenir del Órgano Legislativo, aunque su contenido material pueda ser bien legislativo o jurisdiccional o administrativo; ya que dado nuestro sistema de división de poderes, al legislativo le corresponden algunas otras facultades que por naturaleza le deberían corresponder al poder Ejecutivo o al Judicial.²⁰⁵

3.2.2.1 Facultades Legislativas

Estas facultades del Congreso en General o de cada una de las Cámaras son aquellas que le otorga la Constitución para Legislar en determinadas materias, la mayoría de ellas las encontramos en el artículo 73, aunque también las encontramos en los artículos 3, 27, 111, 123, 130 de nuestra Constitución. Esta facultad significa la potestad que tiene el Órgano Legislativo para llevar las riendas del Proceso de Formación de Leyes en determinadas materias.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 311.

3.2.2.2. Facultades Administrativas

Estas facultades cuya naturaleza no son la de creación de leyes, de acuerdo con Sayeg Helú²⁰⁶, son aquellas que se ven materializadas en actos cuya naturaleza son administrativos, algunos ejemplos de estas facultades son la facultad para examinar y aprobar el presupuesto de egresos de la federación contenida en el artículo 74 de la constitución; o la de aprobar nombramiento y destituciones de funcionarios como el Procurador General de la República, los Ministros de la Suprema Corte; o la de ratificar el nombramiento de Embajadores, Agentes diplomáticos y Cónsules que es facultad del Senado; entre otras.

3.2.2.3 Facultades Jurisdiccionales

Estas facultades al igual que las administrativas su naturaleza no es la de formar leyes, sino la función jurisdiccional, jurisdiccional es lo perteneciente a la jurisdicción, palabra que proviene del latín *jus dicere o jurisdictione*, y que significa autoridad para interpretar y poner en función las leyes. Debemos entender como lo dice Berlín Valenzuela,²⁰⁷ que a la función jurisdiccional de interpretar y aplicar la ley va de la mano el *imperium*, es decir, la facultad de coacción y coerción para hacer cumplir las leyes, y que en ciertas facultades se le da a nuestro Órgano Legislativo.

Algunas facultades jurisdiccionales del Congreso de la Unión son por ejemplo el conceder amnistías; la facultad para resolver sobre límites entre estados; así como acusar a funcionarios públicos, esta última facultad también conocida como juicio político y como su mismo nombre lo dice, es un procedimiento de carácter jurisdiccional, aunque el órgano que resuelva sea el Legislativo.²⁰⁸

²⁰⁶ SAYEG HELÚ, *op. cit.*, p. 160.

²⁰⁷ BERLÍN VALENZUELA, *Derecho Parlamentario, op. cit.*, p. 397.

²⁰⁸ LICONA VITE, Cecilia, *Juicio Político*, Revista Expediente Parlamentario No. 14, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, México, 2007, p. 159.

Al tratar de manera somera las facultades del Congreso de la Unión, sólo queremos mostrar que existen facultades que podemos clasificar por la forma en como actúan las Cámaras y enunciar algunas de sus facultades y por otro lado recalcar las diferentes funciones del Poder Legislativo al ver que existen facultades que por su naturaleza no son materialmente legislativas.

En este capítulo delineamos también el funcionamiento del Congreso de la Unión, que basado en leyes y reglamentos, se han establecido reglas mínimas para regular la manera en que habrá de trabajar.

Al término de estos primeros tres capítulos se logra comprender qué es y quién ostenta el Poder Legislativo en nuestro país, cuáles son sus funciones generales, analizamos cómo está compuesto el Congreso de la Unión, cómo trabaja y cuáles son sus facultades.

En el siguiente capítulo trataremos acerca del Proceso de Formación de Leyes, que vimos es la principal función y facultad de nuestro Poder Legislativo, y que además es el punto toral de esta tesis, ya que creemos que es aquí donde encontramos grandes áreas de oportunidad para hacerlo más eficiente y fructífero, sin embargo, el que el proceso legislativo se desarrolle de una u otra manera, no se puede comprender sin antes saber quién lo realiza y bajo qué circunstancias se encuentra.

CAPÍTULO IV.

PROCESO LEGISLATIVO ORDINARIO FEDERAL (PRIMERA PARTE)

En este capítulo queremos mostrar qué es el proceso legislativo federal en México, cuál es su marco teórico y normativo legal, explicar cuáles son las etapas del proceso previstas; de igual manera buscaremos hacer un análisis sobre las principales problemáticas que presenta este proceso en nuestro país, para así poder determinar en qué partes encontramos las mayores áreas de oportunidad. En este capítulo abarcaremos la primera parte del proceso legislativo federal, que es la relativa a las dos primeras etapas del proceso que es la elaboración del proyecto y la presentación de la iniciativa, ya veremos en el transcurso de este capítulo lo que la iniciativa implica.

Es importante señalar que en este trabajo de investigación no se hará referencia alguna con relación a los actos y atribuciones no legislativos del Congreso de la Unión, y en cuanto al proceso de Reforma Constitucional que contiene el artículo 135 constitucional sólo se enunciará brevemente, de igual manera cabe señalar que no entraremos al estudio del proceso legislativo para modificar las legislaciones locales cuya competencia está regulada en el artículo 124 constitucional de manera general, y por último, en relación a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal contemplada en el artículo 122 de la constitución federal sólo hablaremos de lo relacionado con la facultad de iniciativa que tiene la misma ante el Congreso de la Unión.

El proceso legislativo al cuál limitaremos nuestro estudio, es al referido para modificar las leyes federales, esto con la intención de acotar el proceso y comprender el mismo con mayor profundidad; es decir, al proceso legislativo ordinario federal.

“El proceso legislativo es, en parte, una forma del proceso cognoscitivo; mediante él se busca el conocimiento de una materia para normarla, sentenciarla o

resolverla; implica, además, la posibilidad de conocer la norma en sí, saber de su oportunidad y de su adecuación a la conducta, situación o hechos susceptibles de ser reglados”; es también, parte del sistema en virtud del cual se da certeza y seguridad, se hace operante el imperio confiado a los poderes, órganos y autoridades que deriva en actos de autoridad concreta; y permite hacer efectivos los sistemas de control, de pesos y contrapesos, supervisión y vigilancia del poder legislativo respecto de los otros poderes y órganos previstos o permitidos por la constitución.²⁰⁹

Debemos pues tener claro de qué se trata cuando hablamos del proceso legislativo, y tener claro que es un conjunto de actos que tiene un fin, como bien lo explica Bátiz Vázquez, el proceso legislativo, como todo proceso, está constituido por un orden lógico de actos, encaminados a un fin. Esos actos no pueden quedar al arbitrio de la voluntad de cada uno de los legisladores. Para que se alcance el fin, que es la toma de decisiones colectivas mediante el voto de los parlamentarios, se debe seguir un proceso y éste no puede ser inventado sobre la marcha, ni improvisado, debe estar definido en una norma, anterior al hecho o serie de hechos que se van a regular, de carácter general y obligatorio.²¹⁰

El proceso legislativo está compuesto por un factor fundamental, que es el factor político, que es coyuntural, es decir, que depende de las preferencias electorales de los ciudadanos en un momento dado y que de cierta manera está presente durante todo el proceso legislativo; de acuerdo con García Montero, la principal característica del proceso legislativo es que es estructural, es decir, que no cambia de una ley a otra aunque sí cambien los actores políticos y la segunda característica es que el proceso goza de legitimación, es decir, que los acuerdos del

²⁰⁹ BALLADORE PALLIERI, Giorio, *Diritto Costituzionale*, citado por: ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, p. 191.

²¹⁰ BÁTIZ VÁZQUEZ, *op. cit.*, p.18.

congreso con carácter de ley son obligatorios si han seguido el proceso legislativo adecuadamente.²¹¹

Algunos autores como Fernando Santaolalla, Berlín Valenzuela y Fernández Ruíz²¹², consideran que debemos llamar procedimiento legislativo a este conjunto de actos metódicamente articulados con un propósito específico: “la elaboración y expedición de las normas jurídicas”;²¹³ de acuerdo con la teoría jurídica positivista, el procedimiento legislativo son los pasos, fases determinados en la Ley Fundamental que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley;²¹⁴ sin embargo, es un tema al que no dedicaremos más líneas en esta tesis puesto que para los fines de nuestro estudio no cobra relevancia.

Cabe señalar que dentro del proceso legislativo²¹⁵ los actores son tanto el poder legislativo como el poder ejecutivo, y más adelante al desarrollar las etapas de este proceso veremos en cuáles actúa uno y en cuáles el otro.

Antes de continuar con el estudio del proceso legislativo federal, queremos dar algunas definiciones sobre qué es a lo que le llamamos ley, puesto que analizaremos su proceso de creación; sin en ningún momento pretender profundizar en un tema tan amplio que por sí solo podría ser materia de una tesis.

Para Santo Tomás de Aquino la ley es una ordenación racional de las conductas humanas en función del bien común.²¹⁶

²¹¹ GARCÍA MONTERO, Mercedes, *El Procedimiento Legislativo en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, España, 2004, p.19.

²¹² SANTAOLALLA, *op. cit.*, p. 175; BERLÍN VALENZUELA, *Derecho Parlamentario, op. cit.*, p. 560; FERNÁNDEZ RUIZ, *op. cit.*, p. 428.

²¹³ FERNÁNDEZ RUIZ, *op. cit.*, p 428.

²¹⁴ BERLÍN VALENZUELA, *Derecho Parlamentario, op. cit.*, p. 560.

²¹⁵ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 54.

²¹⁶ SANTO TOMAS DE AQUINO, citado por HERVADA, Javier, *Introducción Crítica al Derecho Natural*, Editora de Revistas, México, 1988, p. 135.

Desde el punto de vista puramente formal la ley es lo acordado por los órganos legislativos competentes, dentro del procedimiento legislativo prescrito, dentro del ámbito del Derecho Positivo la ley debe ser justa, bilateral, general, obligatoria y coercitiva.²¹⁷

Una vez definido lo que es la ley, continuamos con el estudio del proceso de formación de leyes, y es preciso conocer cuál es su marco jurídico, es decir, las normas básicas por las que se debe regir el proceso.

4.1 Marco Jurídico

Como claramente lo explica Bátiz Vázquez, el proceso legislativo debe estar definido en una norma, anterior al hecho o serie de hechos que va a regular,²¹⁸ por lo tanto este proceso legislativo debe tener un marco jurídico que lo regule y en nuestro estudio consideramos prudente enunciar cuáles son las normas que en nuestro país regulan el proceso legislativo.

Comenzaremos con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en sus artículos 70²¹⁹, 71²²⁰ y 72²²¹ delinea de manera general cómo habrá de

²¹⁷ BERLÍN VALENZUELA, *op. cit.*, p. 415.

²¹⁸ BÁTIZ VÁZQUEZ, *op. cit.*, p.18.

²¹⁹ Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

²²⁰ 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;
- III. A las Legislaturas de los Estados; 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.

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

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.

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

²²¹ Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, (, *sic* *DOF 05-02-1917*) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara

ser el proceso legislativo federal. En el artículo 70 constitucional se establece la obligación que tiene el Congreso de comunicar al Ejecutivo todos los decretos o leyes que apruebe, para que éste, lo promulgue; en el artículo 71 se establece quién tiene facultad para presentar una iniciativa y cómo habrá de ser el trámite para las mismas dependiendo de quién la presente; en estas parte deberíamos de añadir como marco jurídico el artículo 122 fracción V inciso ñ²²² constitucional que da la facultad a la asamblea del Distrito Federal para presentar iniciativas.

En lo relativo al artículo 72 constitucional, es ahí donde realmente se esboza el proceso que habrá de seguir un proyecto de ley para que pueda llegar a ser aprobado por el Congreso y que llegue a ser publicado por el Ejecutivo; en relación a la promulgación y publicación que hace el Ejecutivo podríamos decir que también

revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

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

I (*J, sic DOF 24-11-1923*). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

²²² Artículo 122...

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

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

debemos tomar en cuenta la facultad que se le da al Presidente de la República para promulgar las leyes en el artículo 89 fracción I²²³.

De acuerdo con el artículo 70 de la Constitución también forma parte del marco jurídico del proceso legislativo la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y a su vez el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento de la Cámara de Diputados y el Reglamento de la Cámara de Senadores. Cabe señalar que la Ley Orgánica del Congreso es la única ley federal que no puede ser objeto de veto por parte del Presidente de la República, en los términos del propio artículo 70 Constitucional.

4.2 Etapas del Proceso Legislativo

En este apartado del estudio estableceremos cuáles son las etapas en las que se divide el proceso legislativo, pero como bien lo puntualiza Adolf Merkl, el proceso legislativo se puede tomar en sentido amplio y en sentido estricto, en sentido amplio incluye los actos que se producen antes y después de la presentación de un proyecto de ley, es decir, todos los actos que contribuyen a fijar el contenido de una ley y a determinar su eficacia; mientras que en sentido estricto sólo se consideran los actos realizados en el seno del Parlamento.²²⁴

Ortiz y Trejo, definen los conceptos de proceso y procedimiento legislativo de una manera distinta, y la gran diferencia entre ambos son las etapas que incluyen los mismos y los órganos por quienes son llevadas a cabo, llaman al proceso legislativo como a aquél que se vincula al ámbito de acción que corresponde estrictamente al Órgano Legislativo y determina que las etapas que corresponden a éste son cinco: la

²²³ Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

²²⁴ MERKL, Adolf citado por: LLORENTE RUBIO, Francisco, *Parlamento y Ley*, Jornadas de Estudio: El Parlamento Cuestiones Actuales, Anuario Jurídico de la Rioja, Volumen I, Logroño, 1995, p. 21.

iniciativa, dictaminación, discusión, aprobación y expedición de la Ley²²⁵. Por otra parte consideran al procedimiento legislativo como a aquél que incluye la diversidad de actos necesarios para la formación de las leyes, es decir, incluye también aquellos actos que se realizan antes de la iniciativa de ley, así como aquellos que se realizan de manera posterior a la expedición de la ley, quedando el procedimiento legislativo con nueve etapas: preparación del proyecto de Ley, iniciativa, dictaminación, discusión, aprobación, expedición de la Ley, promulgación, publicación e iniciación de vigencia.²²⁶

Para García Máynez en el moderno proceso legislativo existen seis diversas etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.²²⁷ Por su parte, Villoro Toranzo, considera que el proceso legislativo, cuando se habla de un proceso de confección de leyes y no de reforma constitucional, debe consistir en siete etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de vigencia.²²⁸ De acuerdo con González Schmal, el proceso de formación de leyes o proceso legislativo está integrado por cinco etapas: iniciativa, discusión, aprobación, promulgación, publicación.²²⁹ Para Sayeg Helú, el proceso de formación de leyes propiamente dicho inicia después de la presentación de la iniciativa de Ley y consta de la etapa de discusión, aprobación y publicación.²³⁰ Según Fernández Ruíz, los actos que conforman el procedimiento legislativo no se realizan simultáneamente sino por etapas, las cuáles para él son: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación e iniciación de vigencia.²³¹ Para Sepúlveda Iguiniz el procedimiento legislativo inicia con la iniciativa de Ley y finaliza con su publicación.²³²

²²⁵ ORTIZ ARANA, Fernando – TREJO CERDA, Onosandro, *El Procedimiento Legislativo Federal Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2010, p. 23.

²²⁶ *Ibidem*, p. 24.

²²⁷ GARCÍA MÁYNEZ, *op. cit.*, p. 53.

²²⁸ VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 174.

²²⁹ GONZÁLEZ SCHMAL, *op. cit.*, p. 307.

²³⁰ SAYEG HELÚ, Jorge, *El Poder Legislativo Mexicano*, Editorial Trillas, México, 1991, pp. 137 -142.

²³¹ FERNÁNDEZ RUIZ, *op. cit.*, pp. 428 – 429.

²³² SEPÚLVEDA IGUÍNIZ, *op. cit.*, p. 167.

Para García Montero el procedimiento legislativo inicia con la etapa de iniciativa y después incluye las etapas de discusión, votación y publicación, aunque después de la presentación formal de la iniciativa considera la autora que existen sub-etapas al interior de las comisiones que implican una etapa de negociación política interna y externa al poder legislativo.²³³ Para Arteaga Nava el proceso legislativo tiene seis etapas: Iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación.²³⁴

Vemos pues que hay tantos listados de etapas del proceso o procedimiento legislativo como autores hay, así que para nuestro estudio hemos decidido hacer nuestro propio listado de etapas del proceso legislativo, al cual llamaremos así sin importar que también incluyamos las etapas anteriores y posteriores a los actos que se lleva a cabo formalmente al interior del Congreso de la Unión, debemos tomar en cuenta que el término proceso deviene del latín *processus* que significa avanzar, y es el conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial.²³⁵

Cabe recordar que en el apartado siguiente nos vamos a limitar al estudio del proceso legislativo cuando se trata de confeccionar leyes y no para hacer reformas constitucionales, ya que en el segundo se debe contar con un requisito mayor que es el establecido en el artículo 135²³⁶ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es que las reformas o adiciones sean aprobadas por las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión y además que sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas locales.

²³³ GARCÍA MONTERO, *op. cit.*, pp.22 – 46.

²³⁴ ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, pp. 173 – 238.

²³⁵ Diccionario de la Lengua Española, Vigésimo segunda edición, www.rae.es/proceso fecha de consulta: 13 de septiembre de 2012.

²³⁶ Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Después del observar las diferentes propuestas en cuanto a etapas del proceso legislativo, hemos decidido utilizar nuestro propio criterio y consideramos el proceso legislativo debe estar integrado por las siguientes etapas: preparación del proyecto de Ley, presentación de iniciativa, turno a comisión, dictaminación, discusión, aprobación, expedición de Ley, sanción, promulgación, publicación e iniciación de vigencia.

4.2.1 Preparación del Proyecto de Ley

Esta etapa del proceso legislativo no existe formalmente en nuestra Constitución ni en sus leyes reglamentarias y en la doctrina son pocos²³⁷ los autores que la consideran, sin embargo, quiero dedicarle un breve análisis a esta etapa, puesto que posteriormente tendremos un apartado en el que debemos dejar claras las áreas de oportunidad de nuestro proceso legislativo en México y de antemano considero que en esta etapa tenemos grandes carencias.

De acuerdo con Ortiz y Trejo esta etapa en el proceso de formación de leyes es fundamental ya que es en este momento en el que nace la necesidad de normar determinada conducta ya sea por parte de los ciudadanos o de quienes ostentan los poderes públicos; es decir, la preparación de un proyecto de ley debe responder a los reclamos sociales o a la opinión de grupos o sectores interesados.²³⁸

Rodríguez Mondragón denomina a esta etapa como de identificación y diagnóstico del problema a legislar y la consideran como pre legislativo.²³⁹

²³⁷ Algunos de los autores que prevén la etapa de preparación del proyecto de ley son: RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes, *El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional*, UNAM, México, 2000, p. 85; ORTIZ ARANA, *op. cit.*, 2010, p. 69.

²³⁸ ORTIZ ARANA, *op. cit.*, 2010, p. 69.

²³⁹ RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, *op. cit.*, p. 85.

De acuerdo con Ortiz y Trejo esta etapa debe tener al menos tres partes esenciales, la primera es la consulta ciudadana, la segunda la preparación del proyecto de ley en sentido estricto y por último la elaboración del proyecto de Ley.²⁴⁰

En esta etapa de preparación del proyecto de ley, Ortiz y Trejo, con quienes coincido, consideran que el legislador debe involucrar a la ciudadanía en el proceso de formación de leyes, por lo tanto, debe existir un mecanismo formal por medio del cual se vea una consulta ciudadana como una forma de participación del pueblo para complementar y mejorar un sistema que aspira a fortalecer y consolidar la democracia.²⁴¹

En el tercer párrafo del apartado A del artículo 26²⁴² de nuestra Constitución federal, vemos cómo se le dota al Poder Ejecutivo de facultad para generar procedimientos de participación ciudadana que fortalezcan la democracia; por lo que nos damos cuenta que nuestra Constitución considera de vital importancia la participación de la ciudadanía en la construcción de nuestro sistema democrático, razón suficiente para que nuestros legisladores deban hacer lo propio. Desde mi punto de vista, día a día se busca la participación ciudadana en la construcción del sistema democrático, ejemplo de ello pueden ser los diálogos que el Presidente de la República mantiene constantemente con grupos heterogéneos de la población, sin embargo, podríamos decir, que más bien ha sido la propia sociedad civil quien ha presionado a ser escuchada verbigracia con los observatorios ciudadanos²⁴³.

²⁴⁰ ORTIZ ARANA, *op. cit.*, pp. 70 – 84.

²⁴¹ ORTIZ ARANA, *op. cit.*, 2010, p. 70.

²⁴² Artículo 26...

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

²⁴³ Algunos observatorios ciudadanos en México son: Observatorio de la Conflictividad Social, Academia Mexicana de Derechos Humanos, Observatorio Ciudadano de los Pueblos Indígenas, Observatorio de Medios en Guadalajara, Alianza Cívica, fuente: http://www.clacso-posgrados.net/portal_observatorios/buscador_observ/buscador_resultado.asp?obs_nom=&obs_tema=&obs_region=6&Submit=Buscar fecha de consulta: 11 de enero de 2012.

Considero sin lugar a dudas, que es un área de oportunidad a la que deben prestar atención nuestros gobernantes.

En nuestro país no existe formalmente esta parte de consulta ciudadana en la etapa de preparación de leyes, se puede decir que los legisladores van recogiendo el sentir popular en el transcurso de sus campañas políticas, durante reuniones, foros, audiencias, a través de sus casas de gestión, en fin, podemos decir que hasta a través de los medios de comunicación podrían conocer el sentir de la sociedad, pero es un hecho que en nuestro proceso legislativo federal no está regulada esta parte del proceso legislativo.

Continuando con esta etapa del proceso legislativo, de acuerdo con Ortiz y Trejo seguiría la preparación del proyecto de ley en sentido estricto, es decir, una vez recogido el sentir de la población se inicia la preparación del proyecto de ley, para esto es necesario la realización de estudios, análisis sobre determinado tema que se busca legislar y que es necesario que estos estudios sean realizados por auxiliares técnicos multidisciplinarios. Para concluir esta etapa del proceso debe seguir la elaboración del proyecto de Ley, en donde se elabora un documento que considere todas las aportaciones pero que a su vez le dé forma de disposiciones jurídicas o normas de derecho, las cuales deben estructurarse desde la denominación de lo que será la ley, hasta su organización en libros, títulos, secciones, capítulos, artículos, fracciones, incisos, etcétera.²⁴⁴

En la última parte de esta etapa se busca que el proyecto de ley cumpla con lineamientos de la técnica legislativa debiendo atender a que éste sea constitucional, que tenga congruencia con nuestro sistema jurídico, atender a su precisión normativa y clara redacción.

²⁴⁴ ORTIZ ARANA, *op. cit.*, pp. 81 - 84.

Al describir esta etapa estamos enunciando de igual manera una gran área de oportunidad en nuestro proceso legislativo, misma que es la parte esencial de la propuesta de este estudio, por lo cual la desarrollaremos más adelante.

4.2.2 Facultad de iniciativa

Esta segunda etapa es la de la Iniciativa, existe consenso entre la doctrina en decir que es el punto de arranque de la maquinaria cameral para la creación de la Ley; y que de acuerdo con Ortiz y Trejo, encontramos dos aspectos importantes, por un lado el ejercicio de una facultad constitucional de presentar un proyecto de Ley o Decreto y por otro, la intervención del Órgano Legislativo. Para los autores, la Iniciativa es una facultad, es un derecho subjetivo público de hacer, y que se da de manera limitativa.²⁴⁵

Tena Ramírez dice respecto de la Iniciativa que el proceso de formación de las leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad de presentar la ley, facultad que consiste en presentar ante el Congreso un proyecto de ley o de decreto.²⁴⁶ Por otra parte García Máñez afirma que la Iniciativa es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley.²⁴⁷ De acuerdo con Fernández Ruiz, la iniciativa de Ley es el proyecto de ley o de reforma a un ordenamiento legal, presentado al 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.²⁴⁸

Coincidimos con algunas de las definiciones anteriores, considerando a la Iniciativa como la facultad que tienen ciertos órganos del estado que faculta nuestra constitución para presentar un proyecto de Ley o Decreto y de esta manera iniciar el proceso legislativo formalmente.

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 85.

²⁴⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 285.

²⁴⁷ GARCÍA MÁÑEZ, op. cit., p. 54.

²⁴⁸ FERNÁNDEZ RUIZ, op. cit., p. 429.

De acuerdo con nuestra Constitución estos órganos facultados para poder presentar Iniciativas de leyes son los siguientes:²⁴⁹

- A) Presidente de la República
- B) Diputados y Senadores del Congreso de la Unión
- C) Legislaturas de los Estados
- D) Asamblea Legislativa del Distrito Federal
- E) Ciudadanos²⁵⁰

Como ya lo mencionamos, la facultad de Iniciativa, es un derecho subjetivo público que no se le otorga a cualquier persona, al menos no en nuestro proceso legislativo, sino que es a través de nuestra Carta Magna que se otorga esa facultad a determinados sujetos, en este caso vemos que se le otorgan a órganos del poder legislativo y del poder ejecutivo, así como a las ciudadanos siempre y cuando sean el 0.13% de las listas nominales de electores. A continuación describiremos la facultad de cada uno de los sujetos para presentar un proyecto de Ley o Decreto.

4.2.2.1 Facultad de Iniciativa del Presidente de la República

El Presidente de la República en el ejercicio de esta facultad, es el sujeto que tiene mayor campo de acción, puesto que con la reforma política aprobando las modificaciones al artículo 71 de la constitución se le da al Presidente la facultad de presentar iniciativas preferentes, el artículo en su párrafo tercero y cuarto que fueron adicionados se describe en qué consistirá la iniciativa preferente a la que tendrá derecho el titular del ejecutivo:

²⁴⁹ Artículos 71 y 122 inciso C, Base Primera, fracción V, inciso ñ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁵⁰ Reforma al artículo 71, adicionándole la fracción IV, esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012 fecha de consulta: 13 de septiembre de 2012.

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 mismas condiciones antes señaladas.

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.²⁵¹

En relación a las demás iniciativas que presente el Presidente de la República de acuerdo con el artículo 71 de la Constitución deberá atender a lo que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos marque. Esto de acuerdo con reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 9 de agosto de 2012.

Además debemos remarcar que en el Presidente de la República recae la facultad de presentar iniciativa de manera única en varias materias, como por ejemplo en materia hacendaria, como lo marca el artículo 74 fracción IV²⁵² de la

²⁵¹ Reforma al artículo 71, adicionándole los párrafos tercero y cuarto, esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012 fecha de consulta: 13 de septiembre de 2012.

²⁵² Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

Constitución, o para suspender garantías, facultad concebida en el artículo 29²⁵³, entre muchas otras. De acuerdo con Arteaga Nava, esta amplitud de funciones por parte del Ejecutivo se debe a varias causas, entre ellas nuestro sistema presidencialista y la debilidad y apatía de nuestros legisladores.²⁵⁴

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Quinto párrafo.- (Se deroga)

Sexto párrafo.- (Se deroga)

Séptimo párrafo.- (Se deroga)

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

²⁵³ Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

²⁵⁴ ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, pp. 178 - 179.

Es importante remarcar que durante años la facultad de Iniciativa que tiene el Presidente de la República prácticamente era exclusiva, esto debido a la conformación del Congreso de la Unión, al existir tan pocos legisladores de oposición, la mayoría de los congresistas, prácticamente se limitaban a aprobar las Iniciativas de Ley del Presidente, de acuerdo con el estudio de votaciones en la Cámara de Diputados realizado por González Casanova, se ve que entre los años 1935 a 1941, es decir, durante los gobiernos de Lázaro Cárdenas y Ávila Camacho, el 100% de los proyectos que enviaba el Presidente fueron aprobados por unanimidad.²⁵⁵ Ahora si analizamos el trabajo de la LV Legislatura (1991 – 1994), se ve que en el primer periodo ordinario de sesiones del primer año, de veinte iniciativas, diecinueve fueron enviadas por el Ejecutivo y sólo una por los Diputados del PRI, en el segundo periodo ordinario de sesiones del primer año, de treinta y siete iniciativas presentadas, veintiséis provenían del Ejecutivo; y así durante los tres años, la mayoría de las iniciativas presentadas provenían del Ejecutivo.²⁵⁶

Ahora en cambio vemos proporciones en cuanto a la proveniencia de las iniciativas totalmente distintas, si vemos las iniciativas aprobadas en la LX Legislatura (2006 – 2009, primer trienio de Felipe Calderón Hinojosa) de 546 iniciativas aprobadas sólo 34²⁵⁷ fueron presentadas por el Presidente de la República y en los dos primeros años y el primer periodo ordinario de sesiones del tercer año de la LXI Legislatura (2009 – 2012, el segundo trienio de Felipe Calderón), de trescientas cincuenta y tres iniciativas aprobadas, sólo veinticinco fueron presentadas por el Poder Ejecutivo.²⁵⁸ Ya desde la LIX Legislatura (2003 – 2006, segundo trienio

²⁵⁵ GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La Democracia en México*, citado por: ORTIZ ARANA, *op. cit.*, p. 88.

²⁵⁶ Crónica Legislativa, Órgano de Información de la LV Legislatura, Cámara de Diputados, Año I, Número 1, México, abril de 1992, pp. 58 - 65.

²⁵⁷ Estadístico de Iniciativas presentadas y turnadas a comisiones agrupadas por periodo y origen durante la LX Legislatura. http://sitl.diputados.gob.mx/cuadro_iniciativas_origen_status_con_ligas.php fecha de consulta: 11 de enero de 2012.

²⁵⁸ Estadístico de Iniciativas presentadas y turnadas a comisiones agrupadas por periodo y origen durante la LXI Legislatura. http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/cuadro_iniciativas_origen_status_con_ligaslxi.php fecha de consulta: 21 de diciembre de 2011.

de Vicente Fox) vemos que de 563 iniciativas aprobadas sólo 36 fueron presentadas por el Ejecutivo.²⁵⁹

Me parece que es natural que ahora haya muchas menos iniciativas presentadas por el Ejecutivo en proporción a las de los demás sujetos con facultad, esto debido a la integración del Congreso que como lo vimos en el segundo capítulo tiene una composición bastante plural en cuanto a partidos políticos. Lo importante es ver que el Presidente de la República tiene facultad para presentar iniciativas ante el Congreso y que a lo largo de la historia de nuestro país ha sido una facultad bastante utilizada y de gran importancia.

Es prudente señalar que hoy en día el Ejecutivo tiene sus propios procesos de control de calidad y mejora regulatoria, por lo que las Iniciativas que presenta el Ejecutivo, pasa su proceso previo a ser presentado ante el Congreso, sin embargo, en esta parte de nuestro estudio no nos concierne atender al mismo.²⁶⁰

4.2.2.2 Facultad de Iniciativa de los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión

Esta facultad corresponde a la función legislativa del Congreso, es decir, resulta lógico y natural que tengan este derecho, además porque son los representantes populares.

La facultad de iniciativa la pueden ejercer los legisladores respecto de cualquier materia con excepción de las que en forma privativa corresponden al

²⁵⁹ Iniciativas de Ley o Decreto presentadas en la LIX Legislatura. http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/CONCENTRADO%20INICIATIVAS.pdf fecha de consulta: 11 de enero de 2012.

²⁶⁰ Artículo 69 – E de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Artículo 69-E.- La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Para ello la Comisión contará con autonomía técnica y operativa, y tendrá las siguientes atribuciones:...

Ejecutivo. Además existe otra limitación que no tiene el Ejecutivo, que los legisladores únicamente pueden ejercer su derecho a presentar iniciativas en su propia Cámara.²⁶¹

De acuerdo con el Reglamento de la Cámara de Diputados y de Senadores, el derecho que tienen los legisladores de presentar una iniciativa, implica también el derecho a retirarla y el trámite para hacerlo dependerá si se presentó de manera individual o colectiva.²⁶²

La facultad que tienen los legisladores para presentar proyectos de ley o decreto se puede ejercer de manera individual o colectiva a través de la práctica cameral que consiste en que los legisladores presenten iniciativas integrándose en uno o varios grupos parlamentarios, esta práctica ahora está regulada en cada uno de los reglamentos de las Cámaras. En la Cámara de Diputados se les da el nombre de Iniciativas a nombre de Grupo a aquellas que se presentan por los miembros de un grupo parlamentario²⁶³, y en el Senado se les llama Iniciativa con Aval de Grupo a aquellas que son suscritas al menos por la mayoría y el Coordinador de un Grupo

²⁶¹ ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, pp. 178 - 183.

²⁶² Artículo 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados y Artículo 165 del Reglamento del Senado de la República.

Artículo 77.

1. El derecho de iniciativa es irrestricto, pero en el caso de las que presenten las diputadas y los diputados, su turno se sujetará a los requisitos y trámites establecidos en este Reglamento.
2. El derecho de iniciativa comprende también el derecho a retirarla, éste lo podrá ejercer sólo el autor, 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. Para los efectos de este numeral, por autor se entiende al o a los diputados o diputadas que suscriban efectivamente la iniciativa, antes de ser presentada ante la Mesa Directiva.
3. Las iniciativas que presenten los diputados o diputadas, suscritas por el Grupo y su Coordinador, se denominarán Iniciativa a nombre de Grupo.
4. Las Iniciativas a nombre de Grupo, podrán retirarse por el Coordinador del Grupo, dentro del plazo señalado en este artículo.

Artículo 165

1. El derecho de presentar una iniciativa conlleva también el de retirarla. Cuando la iniciativa haya sido suscrita por más de un legislador, se requiere que la totalidad de los firmantes manifiesten su voluntad de retirarla; en caso contrario, sólo se tomará nota de quienes retiran su firma.
2. El retiro de una iniciativa se comunica al Presidente antes de que sea dictaminada. De ello, se informa al Pleno y a las comisiones que corresponda.

²⁶³ Artículo 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Parlamentario.²⁶⁴ Queda solamente aclarar, como bien lo acotan Ortiz y Trejo²⁶⁵, que las Cámaras en su calidad de Órganos, no tienen derecho a presentar iniciativas.

Hay que recordar que en el capítulo anterior vimos las facultades del Congreso y de cada Cámara, entendiendo también que existen facultades exclusivas que marca la Constitución para cada una de ellas, por lo tanto, los legisladores tendrán facultad para presentar iniciativas en relación a las materias que la misma constitución les faculta.

4.2.2.3 Facultad de Iniciativa de las Legislaturas de los Estados

Aquí trataremos sobre el derecho que tienen las legislaturas de los Estados en su conjunto para poder presentar proyectos de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, que como bien dicen Ortiz y Trejo, esta facultad responde a que vivimos en un sistema jurídico – político de estructura federalista, por lo tanto, resulta imperativo otorgarle a las entidades federativas el derecho de participar en el proceso de creación de leyes de nuestra federación.²⁶⁶ De acuerdo con Arteaga Nava, los Estados tienen al menos en teoría la posibilidad de neutralizar la actuación centralizante de los poderes federales, pudiendo las legislaturas de los Estados proponer medidas que fortalezcan a los poderes locales.²⁶⁷

²⁶⁴ Artículo 164 del Reglamento del Senado de la República.

Artículo 164

1. El ejercicio del derecho de iniciativa da principio al procedimiento legislativo. Consiste en la presentación de un proyecto de ley o decreto por parte de alguno o algunos de los sujetos facultados para ello por la Constitución.

2. 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.

3. Una iniciativa suscrita por la mayoría de los integrantes de un grupo parlamentario, incluyendo a su Coordinador, se denomina "*Iniciativa con Aval de Grupo*".

4. La iniciativa del Presidente de la República para obtener permiso de ausentarse del territorio nacional por más de siete días se tramita, en lo procedente, conforme a lo dispuesto en este Reglamento.

5. La Mesa cuida que las iniciativas cumplan con las normas que regulan su presentación.

²⁶⁵ ORTIZ ARANA, *op. cit.*, p. 92.

²⁶⁶ *Idem.*

²⁶⁷ ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, pp. 178 - 183.

Para que una iniciativa pueda ser presentada por alguna de las legislaturas de los Estados, requiere que previamente haya sido discutida y aprobada en el nivel local, para que se cumpla tal requisito será suficiente que sea consentido por la mayoría del quórum, para que el órgano legislativo federal lo considere apto para ser admitido como una auténtica iniciativa.²⁶⁸

4.2.2.4 Facultad de Iniciativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

En relación a la facultad que tiene la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar iniciativas, tiene su fundamento en el artículo 122 apartado C, Base Primera, fracción V, inciso ñ²⁶⁹ de nuestra Constitución Federal, en dicho artículo se le otorga facultad para presentar iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión; esta facultad está limitada a que sólo puede ser en materias relativas al Distrito Federal. De acuerdo con Ortiz y Trejo, dicen que debemos interpretar esta fracción V integralmente, ya que en el resto de los incisos faculta a la asamblea para legislar en determinadas materias, y por lo tanto, se debe entender que en esas materias no tendrá facultad la asamblea para presentarlas como iniciativas ante el Congreso de la Unión.²⁷⁰

4.2.2.5 Facultad de Iniciativa de los Ciudadanos

En reciente modificación a nuestra Constitución se otorga el derecho a los ciudadanos de poder presentar iniciativas de ley, de acuerdo con la reforma del

²⁶⁸ *Idem.*

²⁶⁹ Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia....

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

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:...

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

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

²⁷⁰ ORTIZ ARANA, *op. cit.*, p. 92.

artículo 71 de nuestra constitución federal se adiciona la fracción IV facultando a los ciudadanos para que puedan presentar una iniciativa ante el Congreso de la Unión, siempre que sea un número de ciudadanos equivalente al 0.13% de las listas nominales de electores, y el mecanismo para que se presenten las iniciativas aún no está definido, pero lo harán a través de leyes reglamentarias. Además la reforma constitucional citada modifica el artículo 35 constitucional sobre los derechos de los ciudadanos en el que en su fracción VII faculta a los ciudadanos para iniciar leyes de acuerdo a la Ley del Congreso.²⁷¹

A esta facultad de que los ciudadanos puedan presentar una iniciativa se le conoce como iniciativa popular y es la “transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral.”²⁷² Considero como un gran avance en la construcción de una democracia participativa el que se haya otorgado a los ciudadanos esta facultad para poder directamente. Un punto crucial para que se consolide la iniciativa popular sin duda alguna será el compromiso que los legisladores tengan con los ciudadanos que presenten un determinado proyecto para que éste pueda ser aprobado por las cámaras.

4.2.2.6 Facultad de Iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En cuanto a la facultad de iniciativa existe cierta controversia en el por qué la Constitución no faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para poder presentar iniciativas de ley, Ortiz y Trejo mencionan que desde el Congreso Constituyente de 1917 se consideró impropio otorgarle tal facultad a la Suprema Corte en aras de su imparcialidad al decidir sobre cuestiones constitucionales de las leyes.²⁷³ Arteaga Nava por su parte afirma que la Suprema Corte sí tiene facultad de

²⁷¹ Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 2012. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012 fecha de consulta: 13 de septiembre de 2012.

²⁷² BERLÍN VALENZUELA, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 362.

²⁷³ ORTIZ ARANA, op. cit., p. 93.

Iniciativa aunque limitada y quedando circunscrita a lo que marca la Constitución en el artículo 107, aunque es una facultad indirecta.²⁷⁴ Sin embargo vale la pena señalar que el artículo 107 constitucional fue reformado el pasado 6 de junio de 2011, y modifica entre otras su fracción II quedando de la siguiente manera:

Artículo 107...

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria...

Señalamos pues de esta reforma que es de vital importancia los párrafos segundo y tercero de la segunda fracción, puesto que abre la posibilidad a que en un amparo se determine la inconstitucionalidad de una norma general, y lo hará del conocimiento de la autoridad emisora, en el caso que nos interesa pues sería el Congreso de la Unión, así pues, si la autoridad emisora de la norma no soluciona el problema de constitucionalidad se hará la declaratoria general de inconstitucionalidad, claro está que bajo ciertas reglas que marca el mismo artículo; podemos decir que de cierta manera la Suprema Corte de Justicia participa en el proceso legislativo sólo de manera indirecta y aún sin tener la facultad para iniciar el proceso al carecer de potestad para presentar iniciativas.

En relación a la declaratoria general de inconstitucionalidad debemos reconocer que es una herramienta que reivindica el principio de supremacía de la

²⁷⁴ ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, p. 184.

Constitución, consideramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede auxiliar y dar elementos al Legislativo para que inicie el proceso de reforma de alguna norma general que para la Corte sea inconstitucional.

La parte concerniente a la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no fue aprobada por las Cámaras, por lo tanto, es un tema que sigue pendiente, pese a la Iniciativa de Reforma Política presentada por el Ejecutivo el 15 de Diciembre de 2009 ante la Cámara de Senadores.²⁷⁵

4.2.3 Requisitos formales de la iniciativa de ley

Cuando hablamos del término Iniciativa debemos entender, como bien lo señalan Ortiz y Trejo, que existe también un sentido material del término, es decir, cuando nos referimos a la Iniciativa como el documento que contiene el Proyecto de una Ley o Decreto.²⁷⁶ El otro sentido del término se refiere a la facultad de generar y presentar proyectos de ley.

Tanto en la doctrina como en los reglamentos de cada Cámara se establecen los requisitos mínimos que deberá contener una Iniciativa de Ley o Decreto. De acuerdo con el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de diputados los elementos indispensables que debe contener la iniciativa son los siguientes:

- I. Encabezado o título de la propuesta;
- II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver;
- III. Argumentos que la sustenten;
- IV. Fundamento legal;
- V. Denominación del proyecto de ley o decreto;
- VI. Ordenamientos a modificar;
- VII. Texto normativo propuesto;
- VIII. Artículos transitorios;
- IX. Lugar;

²⁷⁵ Iniciativa Presentada el día Martes 15 de Diciembre de 2009 ante la Cámara de Senadores, en el primer periodo ordinario de la LXI Legislatura, publicada en la Gaceta No. 71. http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2009-12-15-1/assets/documentos/iniciativa_Ejecutivo.pdf fecha de consulta 29 de diciembre de 2011.

²⁷⁶ ORTIZ ARANA, *op. cit.*, p. 94.

- X. Fecha, y
- XI. Nombre y rúbrica del iniciador.

En relación al Reglamento del Senado de la República, en su artículo 169 marca que las iniciativas se deben presentar por escrito y contener al menos los siguientes elementos:

- I. Encabezado o título, con el señalamiento preciso del o de los ordenamientos a que se refiere;
- II. Fundamento legal;
- III. Exposición de motivos, con las razones que la sustentan y la descripción del proyecto;
- IV. Texto normativo que se propone de nuevos ordenamientos o de adiciones o reformas a los ya existentes;
- V. Régimen transitorio y, en su caso, el señalamiento de la legislación a derogar o abrogar;
- VI. Lugar y fecha de formulación; y
- VII. Nombre y firma del o los autores y, en su caso, el grupo parlamentario del cual forman parte.

Podemos decir conforme a la doctrina que la iniciativa como documento se divide en dos partes, una primera que es la exposición de motivos, en la que podemos agrupar los elementos II, III y IV del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de diputados, que habla sobre el planteamiento del problema, los argumentos que sustentan la iniciativa y el fundamento legal, así como la descripción del proyecto como dice la fracción II del artículo 169 del Reglamento del Senado, y por otra parte Texto del Proyecto.

Estructura de las Iniciativas de ley			
Exposición de Motivos		Texto del Proyecto	
Reglamento Cámara de Diputados	Reglamento Senado de la República	Reglamento Cámara de Diputados	Reglamento Senado de la República
Art. 78	Art. 169	Art. 78	Art. 169

Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver;	Fundamento legal;	Texto normativo propuesto;	Texto normativo que se propone de nuevos
Argumentos que la sustenten;	Exposición de motivos, con las razones que la sustentan y la descripción del proyecto;		ordenamientos o de adiciones o reformas a los ya existentes;
Fundamento legal;			

De acuerdo con Robles y Pérez Serrano, la exposición de motivos es la parte no normativa que precede a un proyecto de ley en la que se explican las razones que han motivado a su autor a legislar sobre una determinada materia o a cambiar la normativa ya existente sobre la misma.²⁷⁷ De acuerdo con Ortiz y Trejo, la exposición de motivos debe ser la justificación que dio origen a la Ley, es decir, la explicación de la fuente real de la norma jurídica, por lo que una buena exposición de motivos ayudará a una mejor aplicación de la ley al facilitar la interpretación de la voluntad del legislador, sin dejar de lado, que ésta es clave para el éxito en el proceso legislativo.²⁷⁸ Podemos decir que es la parte introductoria que debe contener consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas, que justifiquen, explican y motivan al legislador a presentar la iniciativa.

De acuerdo con Ortiz y Trejo, la exposición de motivos deberá contener como elementos a los destinatarios de la ley o decreto, una introducción, la justificación del Proyecto de Ley o Decreto, la Descripción de la estructura del contenido del

²⁷⁷ ROBLES, José María, PEREZ SERRANO, Nicolás, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Editorial Taurus, Madrid, 1977, citado por: BERLÍN VALENZUELA, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 308.

²⁷⁸ ORTIZ ARANA, op. cit., p. 94.

proyecto, la fundamentación jurídica y la presentación.²⁷⁹ Pero en la realidad parlamentaria en nuestro país, bien puede ser un mero requisito que es satisfecho con cualquier introducción o descripción del proyecto, y es aquí otro punto que consideramos con área de oportunidad.

En cuanto al texto del proyecto, éste debe incluir las disposiciones que pretenden regular una determinada situación jurídica y deberá contar con cierta estructura como denominaciones, títulos, capítulos, artículos, fracciones, artículos transitorios y en ocasiones libros y subtítulos.²⁸⁰ Esto dependerá de la magnitud de la propuesta, pero igual puede ser una simple modificación a un artículo o pedir que se derogue el mismo, en fin, en esta parte encontraremos lo que se desea modificar y cómo quedará el texto.

En este capítulo analizamos lo que es el proceso legislativo en México y vimos cómo diferentes autores utilizan diferentes criterios para establecer las etapas, en esta primera parte del Proceso Legislativo analizamos principalmente la etapa de formación del proyecto de ley o decreto en la que observamos que existen grandes áreas de oportunidad, vemos que si llegara al pleno con un análisis más minucioso y con cierto consenso político y social, agilizaría el trabajo en las cámaras.

Se estableció también quién tiene el derecho subjetivo público de presentar un proyecto de ley y que llamamos como facultad de iniciativa, además analizamos de acuerdo a la doctrina y a los reglamentos qué es lo que debe contener principalmente el proyecto de ley o decreto.

En el siguiente capítulo continuaremos con las etapas del proceso legislativo federal, a partir de que se hace la presentación formal del proyecto en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

²⁷⁹ *Ibidem*, pp. 94 – 95.

²⁸⁰ *Ibidem*, p. 95.

CAPÍTULO V.

PROCESO LEGISLATIVO ORDINARIO FEDERAL (SEGUNDA PARTE)

En este capítulo trataremos la segunda parte del proceso legislativo federal, mismo que se dividió para facilitar su estudio, así pues en esta segunda parte iniciaremos con la tercera etapa del proceso legislativo federal que es la recepción de la iniciativa así como su turno a comisión, en este estudio atenderemos al resto de las etapas por las que pasa un proyecto de ley o decreto, incluyendo el paso por las dos cámaras cuando así sea necesario, hasta llegar a la última etapa del proceso que se concluye con la iniciación de vigencia de la ley o decreto.

5.1 Recepción de Iniciativa de Ley y Turno a comisión

Una vez realizado el proyecto de ley como lo vimos en el capítulo anterior, los sujetos con facultad de presentar iniciativa tienen que presentarla materialmente y tiene que haber un órgano encargado de recibirla, como ya lo habíamos mencionado los únicos que tienen restricción para presentarla en una determinada cámara son los mismos legisladores federales y existe un trámite para la recepción del proyecto.

Para la presentación de las iniciativas que decidan hacer el Presidente, las Legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal²⁸¹, pueden hacerse ante cualquier cámara y la misma pasa inmediatamente a ser turnada a comisión para su análisis y dictamen, trámite que describiremos más adelante, sin embargo, para aquellas que desean presentar los legisladores federales existe un trámite un poco más engorroso y con algunas diferencias entre cada cámara.

Vale la pena señalar que ciertos proyectos de ley deben necesariamente tener como cámara de origen a la Cámara de Diputados, atendiendo justamente a la

²⁸¹ En relación a la facultad de presentar iniciativa por parte de los ciudadanos aún no se define cuál será el mecanismo de cómo habrán de presentarlas, el propio artículo 71 establece que será a través de la Ley del Congreso como se determine el trámite de presentación y ésta aún no ha sido modificada.

naturaleza jurídica distinta de las dos cámaras que ya mencionamos en el segundo capítulo. El apartado H del artículo 72 de la Constitución señala para tales efectos: “**Artículo 72... H.** La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.”

El punto clave para poder presentar una iniciativa formalmente por parte de los diputados y senadores, es que ésta sea incluida en el orden del día que realiza la Mesa Directiva,²⁸² pero para que el proyecto de ley sea incluido en dicho orden del

²⁸² Artículo 62 del Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 72 del Reglamento del Senado de la República.

Artículo 62.

1. Previo al desahogo del Orden del día, la Mesa Directiva cuidará que se cumplan los requisitos de registro de asistencia y declaración de quórum;
2. El Orden del día de las sesiones contendrá, en el orden acordado por la Mesa Directiva, los apartados siguientes: Lectura del Orden del día; lectura, discusión y, en su caso, aprobación del acta de la Sesión anterior; comunicaciones oficiales; solicitudes de licencia y toma de protesta de diputadas y diputados; minutas; iniciativas de ley o de decreto del Titular del Poder Ejecutivo Federal, de las legislaturas de los estados y de los senadores; propuestas de acuerdo de los órganos de gobierno de la Cámara; declaratorias de publicidad de los dictámenes; declaratorias de publicidad de iniciativas y minutas con vencimiento de plazos; dictámenes a discusión; iniciativas y minutas con vencimiento de plazo a discusión; agenda política; iniciativas de diputadas y diputados y a nombre de grupo; proposiciones calificadas por el Pleno de urgente u obvia resolución; proposiciones a nombre de grupo; proposiciones de las diputadas y de los diputados; peticiones de particulares, efemérides, clausura y cita.
3. Por lo que se refiere a proposiciones a nombre de Grupo, proposiciones de las diputadas y los diputados y peticiones de particulares, el Presidente dará cuenta y turnará desde luego a las comisiones respectivas.

Artículo 72

1. El Orden del Día de las sesiones ordinarias se integra, en lo conducente, por los apartados que se indican y con la prelación siguiente:
 - I. Aprobación del acta de la sesión anterior;
 - II. Comunicaciones de senadores, comisiones y comités;
 - III. Comunicaciones oficiales;
 - IV. Solicitudes de licencia y, en su caso, toma de protesta a senadores;
 - V. Solicitudes o comunicaciones de particulares;
 - VI. Comparecencias de servidores públicos y desahogo de preguntas o interpelaciones parlamentarias;
 - VII. Proyectos de ley o decreto que remite la Cámara de Diputados;
 - VIII. Iniciativas de ley o decreto que presentan el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
 - IX. Proposiciones de acuerdos o de resoluciones económicas sobre el régimen interior del Senado que presentan sus órganos de Gobierno;
 - X. Dictámenes de primera lectura

día en cada cámara hay un trámite distinto. En la Cámara de Diputados el trámite para presentar una iniciativa por los legisladores está regulado principalmente en el artículo 102²⁸³ del Reglamento de dicha Cámara, en el que establece que es necesario que las iniciativas se presenten ante la Junta de Coordinación Política a través de los grupos parlamentarios, y que los diputados sin grupo parlamentario podrán hacerlo directamente ante la junta, y será la Junta quien revise que la iniciativa cumpla con los requisitos formales y la pasará a la Mesa Directiva para que sea incluida.

Es un gran avance que con la reforma del 20 de abril de 2011²⁸⁴ en la cual entre otros temas se modifica el artículo 102 del reglamento de la Cámara de Diputados, ahora en su fracción VI establece claramente que toda iniciativa que

-
- XI. Dictámenes a discusión y votación;
 - XII. Propositiones de grupos parlamentarios;
 - XIII. Propositiones con punto de acuerdo de senadores;
 - XIV. Solicitudes de excitativas;
 - XV. Agenda política; y
 - XVI. Efemérides.
2. En el Orden del Día se distinguen los asuntos que deben ser votados de aquellos con carácter sólo deliberativo o informativo.
 3. En casos justificados, previamente a la sesión o durante la misma, la Mesa puede modificar la prelación en el desahogo de apartados o asuntos incluidos en el Orden del Día.

²⁸³ Artículo 102.

1. 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.
2. Las que presenten las diputadas y diputados, se sujetarán a lo siguiente:
 - I. Se deberán registrar ante la Junta, a través de su Grupo. Los diputados y diputadas sin partido podrán hacerlo directamente ante la Junta;
 - II. La Junta la remitirá a la Mesa Directiva, quien revisará que la iniciativa reúna los elementos necesarios establecidos en el artículo 78 de este Reglamento;
 - III. 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 de este Reglamento, pero deberá contener lo establecido en las fracciones IX a XI, de lo contrario se tendrá por no registrada;
 - IV. 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;
 - V. 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
 - VI. 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.
3. Las iniciativas listadas en el Orden del día que no alcancen a presentarse ante el Pleno, deberán ser anunciadas y turnadas cada una por el Presidente, antes de la clausura de la Sesión, salvo que el proponente solicite de viva voz en ese momento, su inscripción para la siguiente.

²⁸⁴ Diario Oficial de la Federación, 20 de abril de 2011. <http://dof.gob.mx/index.php?year=2011&month=04&day=20> fecha de consulta: 13 de septiembre de 2012.

cumpla con los requisitos del artículo 78 y ya antes mencionados, debe ser incluida en el orden del día y de igual manera turnada a comisiones, aunque no establece qué plazos tiene la Junta para enviarla a la Mesa Directiva o ésta segunda para inscribirla en el orden del día, pero se considera obligación del Presidente de la Mesa Directiva realizar el trámite.

Una de las principales críticas que se hace al procedimiento para poder presentar una iniciativa en la cámara de diputados, es qué pasa con aquellos legisladores que sí pertenecen a un grupo parlamentario, es decir, ellos forzosamente necesitan generar el acuerdo necesario para que su coordinador de fracción sea su portavoz ante la Junta para que su proyecto de ley o decreto sea subido al pleno, lo que significa que en la práctica parlamentaria existe una etapa previa para aquellos legisladores de un determinado grupo parlamentario, y es el lograr que su iniciativa logre convencer a los líderes de la fracción, y es ahí el primer escalón de la negociación y los intereses políticos. Se pueden preguntar qué sucede para aquellos diputados que desean presentar una iniciativa que no concuerda con lo que su partido postula “como línea”, y vemos pues que ese diputado tendrá dos opciones, o acatar la línea ideológica de su partido político o renunciar al grupo parlamentario, volverse diputado independiente y presentar su iniciativa directamente ante la Junta como la marca la fracción II del párrafo 2 del artículo 102 del reglamento de la Cámara de Diputados.

Mientras que en el Senado, de acuerdo con el artículo 70²⁸⁵ de su reglamento, establece que un Senador directamente puede pedir a la Mesa Directiva que una

²⁸⁵ Artículo 70

1. El Orden del Día que formula la Mesa se elabora en reunión previa a cada sesión, a partir de los informes, asuntos, solicitudes y comunicaciones que, en su caso, presentan:
 - I. La propia Mesa;
 - II. La Junta;
 - III. Las comisiones y los comités;
 - IV. Los grupos parlamentarios;
 - V. Los senadores;
 - VI. La Cámara de Diputados;
 - VII. Los otros poderes de la Unión y los poderes de las entidades federativas;

iniciativa sea incluida en el orden del día, aunque también lo puede hacer la junta o el grupo parlamentario; sin embargo, en el artículo 71²⁸⁶ se establece que la Mesa Directiva debe tomar como prioritarias las iniciativas presentadas a nombre de un grupo parlamentario para incluirlas en el orden del día; sin embargo, en el Senado sí se da la certeza de que a más tardar en 10 días naturales todo asunto que deba incorporarse en el orden del día debe ser incluido; pero en la práctica parlamentaria, ¿qué senador querrá saltarse los trámites internos de su grupo parlamentario para presentar una iniciativa?, de ser así, por lo menos su propio grupo parlamentario le garantiza que apoye su proyecto de ley o decreto. Lo que cabe resaltar es que respecto de la cámara de diputados, a los senadores no se les coarta el derecho a presentar iniciativa si es que no logran el consenso dentro de su grupo parlamentario.

Una vez que se logra que se incluya determinada iniciativa en el orden del día, se presenta la misma ante el pleno para que sea turnada a comisión, para presentarla ante el pleno los legisladores tienen derecho a utilizar la tribuna hasta por diez minutos dependiendo del tipo de proyecto y de acuerdo con los reglamentos de cada cámara.²⁸⁷ Una vez que se le da a conocer al pleno, el Presidente de la Mesa Directiva da continuidad al trámite para realizar el turno a comisión.

-
- VIII. Los órganos constitucionales autónomos;
 - IX. Otros entes públicos, nacionales o del exterior; y
 - X. Los particulares.

²⁸⁶ Artículo 71

1. En la formulación del Orden del Día tienen prioridad los asuntos que debe conocer, discutir o votar el Pleno conforme a plazos previstos en disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias; aquellos que representen un mayor interés público; y las iniciativas con aval de grupo, a que se refiere el artículo 164, párrafo 3, de este Reglamento.
2. Cuando la Mesa recibe un asunto que debe ser incorporado en el Orden del Día, programa su inclusión en un plazo no mayor a diez días naturales.
3. A propuesta del Presidente, la Mesa puede integrar el Orden del Día tomando en consideración el calendario de sesiones, las cargas de trabajo durante las mismas, y los apartados prioritarios para el desahogo del trabajo legislativo.

²⁸⁷ Artículo 76 fracción I y II del Reglamento de la Cámara de Diputados y Artículo 76 fracción I y II del Reglamento del Senado de la República.

Artículo 76.

1. El tiempo para la presentación de los asuntos en el Pleno será:
 - I. Iniciativas que propongan la expedición de una nueva norma o la abrogación de una existente, hasta por diez minutos;

De acuerdo con Ortiz y Trejo, el turno a comisión o comisiones representa en la mecánica legislativa, el envío del documento por el Pleno para que aquella o aquellas procedan a realizar los trabajos de estudio y análisis técnicos, jurídicos y políticos que se requieran y con todo ello puedan emitir un dictamen correspondiente²⁸⁸.

El procedimiento para el turno de asuntos a las comisiones está regulado en los artículos 66 a 75 del Reglamento de la Cámara de Diputados y en los artículos 174 a 181 del Reglamento del Senado de la República. Para turnar los asuntos a las comisiones, el Secretario de la Mesa Directiva da a conocer el asunto, en este caso iniciativa de ley o decreto, y el Presidente de acuerdo al tema determina a qué comisiones se turnará y con qué efectos. El reglamento del Senado de la República faculta a que a una iniciativa de ley o decreto se le dispense el turno a comisión y pase de inmediato al pleno cuando se considere un asunto urgente, así como los proyectos que formule la comisión reglamentaria y la de prácticas parlamentarias.²⁸⁹

Las iniciativas de ley se pueden turnar a una o varias comisiones y puede ser para efectos de dictamen, opinión y conocimiento o atención²⁹⁰; el turno se puede

II. Iniciativas que propongan la derogación, reforma o modificación de una norma, hasta por cinco minutos.

Artículo 76

1. Los senadores hacen uso de la palabra en tribuna, previa autorización del Presidente, de acuerdo con el Orden del Día, para los siguientes efectos y sujetándose a los tiempos que para cada caso se indica:

I. Presentación de iniciativas, hasta por diez minutos;

II. Presentación de dictámenes a nombre de las comisiones, hasta por diez minutos, excepto cuando se trata de reformas constitucionales, en cuyo caso se cuenta hasta con quince minutos, en una o varias intervenciones;

²⁸⁸ ORTIZ ARANA, *op. cit.*, 2010, p. 98.

²⁸⁹ Artículo 175 del Reglamento del Senado de la República.

Artículo 175

1. Toda iniciativa o proyecto de ley o decreto se turna a comisiones, salvo que se apruebe someterlo de inmediato al Pleno por considerarse de urgente resolución.

2. Los proyectos que formula la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se someten directamente al Pleno.

3. Las iniciativas listadas en el Orden del Día se incluirán íntegramente en el Diario de los Debates, una vez que se dé cuenta de ellas al Pleno.

²⁹⁰ Artículo 67 del Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 177 del Reglamento del Senado de la República.

modificar a petición del autor de la iniciativa, el grupo parlamentario o la Junta Directiva²⁹¹; también se puede declinar el turno por parte de las comisiones cuando se considere que el asunto no es materia de su competencia.²⁹²

Antes de continuar con la etapa de dictamen de las iniciativas, nos gustaría tratar brevemente qué pasa cuando se presenta una iniciativa ante la Comisión Permanente, de acuerdo con el artículo 78 fracción III de la Constitución Política de

Artículo 67.

1. El Presidente podrá turnar los asuntos a una o más comisiones, para efectos de:

- I. Dictamen,
- II. Opinión, o
- III. Conocimiento y atención.

2. El turno podrá implicar la realización de una o más de las tareas señaladas en el numeral anterior.

Artículo 177

1. El Presidente turna a comisiones las iniciativas o proyectos para efectos de dictamen o de opinión.

2. El turno puede comprender uno o más efectos para una o más comisiones.

3. Por acuerdo de la Mesa, se puede modificar el turno dictado a un asunto, siempre y cuando exista causa justificada para ello, debiéndose informar lo propio al Pleno.

²⁹¹ Artículo 74 del Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 181 del Reglamento del Senado de la República.

Artículo 74.

1. Estarán facultados para solicitar al Presidente la modificación del turno:

- I. El autor,
- II. El Grupo, en el caso de asuntos presentados en su nombre, y
- III. La Junta Directiva o juntas directivas, por mayoría.

2. El Presidente deberá informar al Pleno, cuando realice una modificación del turno, y enviarlo para su publicación en la Gaceta.

Artículo 181

1. La rectificación de turno modifica el trámite dado a una iniciativa o proyecto al retirarlos de una comisión para asignarlos a otra u otras, en atención a una correspondencia más idónea.

2. La ampliación de turno involucra en el trámite a más comisiones de las que inicialmente se consideró, en razón de la correspondencia por cuanto a la materia.

3. La decisión sobre el turno que corresponda a una iniciativa o proyecto sólo es rectificadora o ampliada durante una sesión por el Presidente.

4. A través de los integrantes de sus juntas directivas las comisiones pueden solicitar por escrito, rectificación de turno si consideran que un asunto les compete o no para efectos de dictamen o de opinión, de acuerdo con la resolución del Presidente.

5. Cuando algún senador considera procedente la rectificación o ampliación de un turno, lo solicita por escrito a más tardar en la siguiente sesión. La Mesa resuelve sobre la solicitud y se informa al Pleno.

²⁹² Artículo 72 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

1. La declinatoria de competencia será la solicitud de modificación de turno hecha por una comisión, que presentará el Presidente de la Junta Directiva, a través de escrito dirigido al Presidente para no conocer un asunto determinado, cuando considere que no corresponde a su materia.

2. La personalidad de la comisión se tendrá acreditada, para efecto de declinatoria de competencia, cuando el escrito contenga la firma de la mayoría de los integrantes de la Junta Directiva.

3. La sustanciación de la declinatoria se tramitará en los mismos términos que la modificación de turno.

los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Permanente tiene la atribución para recibir las iniciativas de ley o decreto y turnarla a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, es decir, si la presenta un diputado será a las comisiones de la cámara de diputados, si la presenta el Ejecutivo, a las comisiones de la cámara que él haya elegido.²⁹³ Cabe aclarar que las comisiones son órganos de las Cámaras que deben trabajar continuamente aún en los periodos de recesos, vemos por ejemplo que en el caso de la Cámara de Diputados las comisiones deberán reunirse al menos una vez al mes aún en el tiempo de recesos.²⁹⁴

Dependiendo del turno que se haga a determinadas comisiones y del análisis que hagan las mismas del asunto, se realizará el dictamen, que es un documento, pero de igual manera es una de las etapas más importantes del proceso legislativo, por lo tanto lo trataremos como una etapa independiente.

5.2 Dictamen

En términos parlamentarios el dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de alguna comisión del Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, “la cual está sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva, debiendo contener una parte expositiva de las razones que fundan la resolución”.²⁹⁵ De acuerdo con Fernández Ruiz el dictamen es un acto legislativo y como tal regido por el derecho público, producido por un cuerpo colegiado, por lo que su configuración requiere de la aprobación de la mayoría de

²⁹³ Artículo 78, fracción III de la CPEUM.- Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

²⁹⁴ Artículo 146 cuarto párrafo del Reglamento de la Cámara de Diputados.

...

4. Las comisiones o comités se reunirán, cuando menos, una vez al mes, aún en los recesos.

²⁹⁵ BERLÍN VALENZUELA, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 251.

sus miembros, sin perjuicio de que algunos de ellos puedan disentir y en cuyo caso puedan emitir un voto particular.²⁹⁶

De acuerdo con Ortiz y Trejo²⁹⁷, opinión con la cual coincido, en el trabajo en comisiones para realizar un dictamen existen dos vertientes, una será el aspecto de negociación política y cabildeo, y por otro lado un trabajo puramente técnico de estudio y análisis de la iniciativa; iniciaré por describir el trabajo técnico, que bien puede ir de la mano de la negociación política, el trabajo de estudio y análisis es esa labor que lleva a la comisión a tener una clara percepción del asunto, su comprensión y reflexión, y en la cual la comisión se apoya en su cuerpo de asesores y su secretario técnico, que se espera que estos sean servidores públicos con una alta especialización y permanencia en las Cámaras lo que permitiría confiar en sus conocimientos y experiencia²⁹⁸; sin embargo en la práctica parlamentaria, no siempre ocurre así.

Fernández Ruiz propone una agenda que debería llevar toda comisión para lograr un buen dictamen, y enuncia los siguientes elementos²⁹⁹:

- Recopilación de información especializada referente a la iniciativa
- Análisis de la información recopilada y antecedentes legales respectivos.
- Reuniones con representantes de instituciones públicas relacionadas con la iniciativa.
- Reuniones con expertos en el tema y con representantes de sectores sociales a quienes se podría afectar.
- Conferencias con las comisiones homólogas de la otra cámara.
- Constitución de la subcomisión de redacción.
- Elaboración del proyecto de dictamen.

²⁹⁶ FERNÁNDEZ RUIZ, *op. cit.*, p. 432.

²⁹⁷ ORTIZ ARANA, *op. cit.*, pp. 100 – 109.

²⁹⁸ *Ibidem*, p. 105.

²⁹⁹ FERNÁNDEZ RUIZ, *op. cit.*, p 431.

- Presentación del proyecto de dictamen a los miembros de la comisión.
- Debate del proyecto de dictamen
- Votación del dictamen y de ser aprobado suscripción y firma del mismo.

Esta agenda que propone Fernández Ruiz, me parece muy atinada, ya que contempla un estudio técnico y jurídico, pero por otro lado un análisis social y político al proponer que se escuchen a diferentes sectores de gobierno, de la otra cámara, sectores sociales posiblemente afectados; lamentablemente los reglamentos de las cámaras si bien permiten se lleven a cabo este tipo de actividades, no obliga a los legisladores a hacerlo, por lo tanto no en todos los casos sucede así.

De acuerdo con el Reglamento de la Cámara de Diputados el dictamen deberá contener los siguientes elementos:³⁰⁰

- I. Encabezado o título del dictamen donde se especifique el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que pretenda crear o modificar;
- II. Nombre de la comisión o comisiones que lo presentan;
- III. Fundamento legal para emitir dictamen;
- IV. Antecedentes del procedimiento;
- V. Nombre del iniciador;
- VI. Contenido del asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes, entre ellos el planteamiento del problema;
- VII. Proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar;
- VIII. En su caso, valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro;
- IX. Análisis y valoración de los argumentos del autor que sustentan el asunto o asuntos;
- X. Análisis y valoración de los textos normativos propuestos, en su caso, explicando si se aprueban, modifican o desechan;
- XI. En caso de dictamen positivo:
 - a) El proyecto de decreto;
 - b) La denominación del proyecto de ley o decreto;
 - c) El texto normativo que se somete a la consideración del Pleno, y
 - d) Los artículos transitorios.
- XII. En caso de dictamen negativo, el proyecto de acuerdo respectivo,
- XIII. En ambos casos el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de las diputadas y de los diputados de la comisión o comisiones que dictaminan, que debe constar mediante firma autógrafa, y
- XIV. Lugar y fecha de la Reunión de la comisión en que se aprueba.

³⁰⁰ Artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Además el dictamen deberá además, acompañarse de la lista de asistencia de la Reunión en que se aprobó, a efecto de verificar el quórum.

Cabe aclarar que desde la reforma a los reglamentos de las cámaras el pasado abril del 2011, se dio un gran avance en el proceso legislativo, principalmente al establecer plazos perentorios en ciertas materias; de acuerdo con el artículo 182³⁰¹ del Reglamento de la Cámara de Diputados todo asunto turnado a comisión deberá ser resuelto en un plazo máximo de 45 días por regla general y de acuerdo con el artículo 212³⁰² del Reglamento del Senado marca que las comisiones tendrán 30 días para dictaminar por regla general.

Ahora bien trataremos la parte de la negociación política, porque no es un secreto para nadie que si bien una iniciativa de ley o decreto puede técnicamente estar perfecta, puede no atender a los intereses políticos, sociales y económicos de

³⁰¹ Artículo 182.

1. Todo asunto turnado a comisión deberá ser resuelto por ésta, dentro de un término máximo de cuarenta y cinco días, a partir de la recepción formal del asunto, con las salvedades que este Reglamento establece.
2. Los plazos para dictaminar se interrumpirán, desde el inicio de la legislatura hasta que se instale la comisión.
3. La comisión tendrá como término para dictaminar las proposiciones, hasta el fin de cada periodo ordinario de sesiones.
4. En caso de que el Presidente autorice la ampliación de turno de un asunto para dictamen, el plazo volverá a correr a partir de que se notifique a las comisiones.
5. Salvo disposición legal en contrario, para el cómputo de los plazos señalados en días, se considerarán días hábiles; los establecidos en meses, de fecha a fecha; y los indicados en horas, de momento a momento. Los días inhábiles son los sábados, domingos y días festivos. Al inicio de cada año de ejercicio de la Legislatura, la Mesa Directiva establecerá los días que se computarán como inhábiles.
6. El plazo máximo al que hace referencia este artículo no se aplicará, en el caso de asuntos que, en términos de la normatividad aplicable, cuenten con un plazo específico para su discusión, análisis, resolución y aprobación.

³⁰² Artículo 212

1. 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, con las salvedades que establece este Reglamento.
2. Cuando la trascendencia o la complejidad de una iniciativa o proyecto lo hagan conveniente, la Mesa puede disponer un plazo mayor al señalado en el párrafo anterior.
3. 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.
4. Para efectos del cómputo de los plazos para dictaminar, los días hábiles incluyen los recesos legislativos, en los términos de este Reglamento.

los integrantes de las comisiones, y así pues, aunque la iniciativa cumpla con los requisitos establecidos por la ley, se busque la manera de realizar un dictamen que rechace el proyecto de ley.

En esta etapa de negociación se lleva a cabo la tan famosa práctica de “*cabildeo*”, el cabildeo es la mecánica de negociación o arreglo político que llevan a cabo los líderes de los grupos parlamentarios y los propios legisladores, es una actividad metajurídica y extraprocesal, es una condición *sine qua non* para producir un dictamen eficaz, en virtud de que se convierte además en un mecanismo que permite sumar voluntades y apoyos al proyecto de ley o bien aclarar algunos de sus puntos y aceptar propuestas tendientes a mejorarlo.³⁰³ El propio reglamento de la Cámara de Diputados define al cabildeo como a toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros. Y por cabildeo describe a todo individuo ajeno a la Cámara que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades en los términos del numeral que antecede, por el cual obtenga un beneficio material o económico.³⁰⁴ Así pues los reglamentos de las Cámaras regulan el cabildeo, estableciendo la obligación de los legisladores de informar a la Mesa Directiva toda actividad de cabildeo que realicen³⁰⁵, pero en la práctica es imposible e impensable

³⁰³ ORTIZ ARANA, *op. cit.*, pp. 101 - 102.

³⁰⁴ Artículo 263 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

1. Por cabildeo se entenderá toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros.

2. Por cabildeo se identificará al individuo ajeno a esta Cámara que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades en los términos del numeral que antecede, por el cual obtenga un beneficio material o económico.

³⁰⁵ Artículo 265 del Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 298 del Reglamento del Senado de la República.

Artículo 265.

1. Los diputados y diputadas, así como el personal de apoyo de la Cámara, se abstendrán de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, cuando obtengan beneficio económico o en especie para sí o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios.

Artículo 298

1. Se entiende por cabildeo la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo

que se reporte toda la actividad de cabildeo, puesto que hay grandes intereses en juego y además de que hay gran actividad de cabildeo por fuera del que se reporta a las Cámaras.

Una vez que la comisión emite el dictamen, este pasa al pleno para su discusión y es la siguiente etapa del proceso legislativo.

5.3 Discusión

Una vez que el dictamen emitido por una o varias comisiones de la respectiva Cámara que funge como de origen, es necesario que se le envíe al Presidente de la Mesa Directiva para que se incluya en el orden del día y se pueda realizar la etapa de discusión y dar continuidad al proceso legislativo.³⁰⁶ Y esta etapa de discusión es necesaria para que los legisladores lleven a cabo la etapa procesal legislativa más sobresaliente pues se refiere a la controversia política, jurídica, económica, social e ideológica – política, que suscita entre los legisladores al discutir el dictamen con proyecto de ley o decreto.³⁰⁷

Cabe señalar que el debate parlamentario se da en un marco de completa publicidad en la tribuna del recinto legislativo de cada cámara, y hoy en día existe una herramienta que facilita la publicidad del mismo a través del Canal del Congreso que es un mecanismo político y social de comunicación que busca consolidar la vida democrática en México a través de la transmisión de los trabajos de las asambleas para que haya una mejor comprensión por parte de los ciudadanos.³⁰⁸

individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades.

2. Las comisiones y los senadores informan por escrito a la Mesa, para su conocimiento, de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses.

³⁰⁶ Artículo 192 del Reglamento del Senado de la República.

1. Una vez aprobado en comisiones todo dictamen, independientemente del sentido en que se emita, se remite al Presidente para su inscripción en el Orden del Día, publicación en la Gaceta y posterior debate y votación en el Pleno.

³⁰⁷ ORTIZ ARANA, *op. cit.*, 2010, p. 111.

³⁰⁸ Artículo 131 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Así pues el debate se vuelve una lucha de contrarios, en donde se forman argumentos, alegatos, opiniones, puntos de vista y visiones del mundo, que es un reflejo fiel de las distintas opiniones de los partidos políticos, sectores y clases sociales; así pues como dice Ortiz y Trejo, la Ley será el reflejo del proceso de lucha en la que una o varias fuerzas aliadas se sobreponen a otras para lograr el consenso en las cámaras y así transformar su poder político en voluntad normativa o dispositiva.³⁰⁹

En nuestro país, la etapa de discusión está regulada por los reglamentos de cada cámara y en lo general tienen las mismas directrices en ambas cámaras, por lo que nos limitaremos a hacer una descripción cronológica de cómo se debe realizar la discusión de los dictámenes en el pleno, atendiendo a ambos reglamentos.

En primer lugar, es necesario que el presidente de la comisión dictaminadora envíe al presidente de la Mesa Directiva el dictamen para que éste sea incluido en el orden del día³¹⁰, en el caso de la cámara de diputados, marca que para que un asunto pase a votación deberá apegarse a los temas establecidos en la agenda política por los mismos grupos parlamentarios.³¹¹ Una vez que se envía el dictamen

1. El Congreso de la Unión, para la difusión de sus actividades, y de acuerdo con la legislación en la materia, contará con el Canal de Televisión que le asigne la autoridad competente, de conformidad con las normas técnicas aplicables.

2. El Canal tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa.

³⁰⁹ ORTIZ ARANA, *op. cit.*, pp. 111 - 112.

³¹⁰ Artículo 192 del Reglamento del Senado de la República.

³¹¹ Artículo 101 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

1. La Agenda política se integrará hasta por dos temas de interés general y sólo tendrán una finalidad deliberativa. Un integrante de cada Grupo, en orden creciente, de acuerdo a su representatividad en la Cámara, podrá fijar su postura al respecto.

2. El Coordinador de cada Grupo, será quien inscriba un orador para la ronda de posicionamientos de cada asunto. Si el orador no se encuentra en el Salón de Sesiones en el momento en que el Presidente lo anuncie, perderá su turno.

3. Ningún tema del apartado de Agenda política se someterá a votación.

4. La Agenda política se abordará, en cada Sesión ordinaria, antes del desahogo de las iniciativas y tendrá una duración de hasta dos horas, por Sesión.

éste se debe publicar en la Gaceta de la cámara respectiva, para los senadores es al menos veinticuatro horas antes de la sesión en la que se vaya votar y la publicación tendrá efectos de primera lectura, en el caso de los diputados, se puede publicar hasta las 22:00 horas del día anterior de la sesión en la que se va a votar, y por regla general se dispensa la segunda lectura.³¹² La publicación en la gaceta se puede dispensar cuando lo solicite la comisión que dictaminó, pero se tiene que distribuir a los legisladores antes de la sesión en la que se votará.³¹³

En una de las lecturas realizadas ante el Pleno de la cámara, la comisión o comisiones que dictaminaron nombran un representante para que presente el dictamen y pueda esgrimir los principales argumentos por los cuales tomaron la

5. La Junta acordará el o los temas y el orden de éstos para su debido desahogo. Los temas que la Junta no acuerde proponer a la Mesa Directiva para su incorporación en el Orden del día, no se considerarán para las próximas sesiones, salvo que acuerde su inscripción.

6. El tema que no alcance a desahogarse en la Sesión en que fue inscrito, sólo podrá ser considerado para la siguiente, si la Junta acuerda su reinscripción.

³¹² Artículos 97 y 98 del Reglamento de la Cámara de Diputados y Artículos 192 y 193 del Reglamento del Senado de la República.

Artículo 97.

1. Las iniciativas, minutas e iniciativas con vencimiento de plazo a discusión, dictámenes, votos particulares, actas, proposiciones o acuerdos deberán publicarse en la Gaceta a más tardar, a las 22:00 horas del día anterior a la Sesión en la que se presenten.

Artículo 98.

1. Las comunicaciones se publicarán en la Gaceta y sólo se dará lectura a aquéllas que deban seguir algún trámite reglamentario.

Artículo 192

1. Una vez aprobado en comisiones todo dictamen, independientemente del sentido en que se emita, se remite al Presidente para su inscripción en el Orden del Día, publicación en la Gaceta y posterior debate y votación en el Pleno.

Artículo 193

1. Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación.

2. Los votos particulares se publican después de los dictámenes a que se refieren, cuando menos doce horas antes de la sesión.

3. Sin cumplir el requisito de publicación en la Gaceta, el Pleno no debate ni se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno.

4. Las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras, en casos debidamente justificados, pueden solicitar al Presidente que proponga al Pleno la dispensa de la publicación de un dictamen, una opinión o un voto particular. En todo caso, previo al debate, se debe distribuir a los senadores copia del documento de que se trata.

5. El Presidente de la Mesa sólo ordena la publicación en la Gaceta de los dictámenes, opiniones y votos particulares que cumplen con las normas que regulan su formulación y presentación.

³¹³ Artículo 192 del Reglamento del Senado de la República.

decisión de que el dictamen sea para aprobar el proyecto de ley o decreto o para desecharlo.³¹⁴

³¹⁴ Artículo 104 del Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 196 del Reglamento del Senado de la República.

Artículo 104.

1. Las discusiones en lo general de los dictámenes con proyecto de ley o de decreto, se sujetarán a lo siguiente:

I. Se discutirán y votarán en lo general y después en lo particular;

II. El Presidente de la Junta Directiva podrá exponer los fundamentos del dictamen hasta por diez minutos; si declina hacerlo, podrá fundamentarlo un integrante nombrado por la mayoría de la comisión correspondiente;

III. Si hubiera voto particular, su autor o uno de sus autores podrán exponer los motivos y el contenido del mismo hasta por cinco minutos, siempre que se deseche el dictamen aprobado por la comisión;

IV. Un integrante de cada Grupo, en orden creciente, de acuerdo a su representatividad en la Cámara, podrá disponer de hasta cinco minutos para exponer su postura. El orador no podrá ser interrumpido por moción de cuestionamiento;

V. A continuación, el Presidente formulará una lista de oradores en contra y otra a favor;

VI. Los oradores hablarán alternadamente en contra y a favor, hasta por cinco minutos, comenzando por el primero de la lista de intervenciones en contra;

VII. Una vez que hayan intervenido hasta seis oradores en contra y hasta seis a favor, el Presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido, después de leer la lista de los oradores aún inscritos en ambos sentidos. Si la respuesta fuera negativa, continuará la discusión, sólo si hubiera oradores inscritos, pero el Presidente repetirá la pregunta cuando hubieran intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo. Si el Pleno decide que se encuentra suficientemente discutido, el Presidente anunciará el inicio de la votación nominal;

VIII. Cuando en las listas a las que hace referencia la fracción V de éste artículo, se inscriban oradores únicamente para argumentar en un solo sentido, ya sea a favor o en contra, se admitirán hasta tres oradores que podrán hablar hasta por cinco minutos y agotada esa ronda, el Presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido.

IX. Cada vez que se pregunte al Pleno si el punto está suficientemente discutido, el Presidente leerá la lista de las diputadas y de los diputados que hayan solicitado la palabra;

X. Si el orador no se encuentra en el Salón de Sesiones, perderá su turno;

XI. Cuando ninguna diputada o diputado pida la palabra para argumentar a favor o en contra del dictamen a discusión, y una vez que algún integrante de la comisión explique los motivos que ésta tuvo para dictaminar, se procederá a la votación nominal, y

XII. Cuando el Titular de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal sea invitado a la discusión de un asunto de su competencia, se le concederá, hasta el mismo tiempo que a los integrantes de la Cámara.

2. Las discusiones de los dictámenes en sentido negativo de iniciativas, que contienen un proyecto de acuerdo, se sujetarán a lo siguiente:

I. El Presidente de la Junta Directiva o un integrante nombrado por la mayoría de la comisión, podrá exponer los fundamentos del dictamen hasta por tres minutos;

II. Una vez fundamentado el dictamen, podrá intervenir un orador en contra hasta por tres minutos;

III. En el caso de que no se inscriba orador para la discusión, el Presidente propondrá su votación de inmediato;

IV. El Presidente someterá en votación económica si se acepta desecharlo o se devuelve a la comisión;

V. En caso afirmativo, procederá su archivo como asunto total y definitivamente concluido, y

VI. En caso negativo, se devolverá a la comisión para que elabore un nuevo dictamen.

Artículo 196

Es importante destacar que los dictámenes se discuten en lo general y en lo particular, es decir, se reservan ciertos artículos con los que haya inconformidad así como adiciones sugeridas al dictamen y se procede a discutir el resto del dictamen en lo general, para esto el Presidente de la Mesa Directiva registra los oradores, dependiendo de la importancia del tema, se podrán registrar oradores de cada uno de los grupos parlamentarios para fijar su postura respecto al tema a discusión, además se registran los oradores a favor y en contra, y se van alternando sus participaciones, el presidente de la Mesa Directiva podríamos decir que funge como moderador en el debate parlamentario, puesto que tiene que estar preguntando al pleno si se considera que el tema está suficientemente discutido para de ser así continuar con la votación en lo general y la discusión del dictamen en lo particular o por el contrario continuar con el debate. Una vez que el pleno considera como suficientemente discutido el dictamen se pasa a la votación de éste y se pasa a la discusión en lo general en la que el presidente de la Mesa Directiva registra las reservas de artículos y las adiciones al dictamen, se vota de manera económica si se admiten o no, de ser admitidas se registran a oradores a favor y en contra y se van desahogando de una por una. En la cámara de diputados se prevé que se pueda invitar a funcionarios de entidades de la administración pública federal como oradores en temas relativos a sus competencias para enriquecer el debate con la experiencia de gente experta en la materia.³¹⁵

1. Previo al inicio del debate sobre un dictamen, las comisiones involucradas pueden designar a uno de sus integrantes para presentarlo al Pleno, en el tiempo disponible a que se refiere el párrafo 1 del artículo 76 de este Reglamento. Dicha presentación no surte efectos de primera ni segunda lecturas.

2. En la presentación de un dictamen no proceden interrupciones al orador.

³¹⁵ Artículo 104 del Reglamento de la Cámara de Diputados y artículos 196, 197, 199 y 202 del Reglamento del Senado de la República.

Artículo 197

1. Por acuerdo de la Mesa, cuando la relevancia o interés general de un dictamen lo amerita, al inicio del debate en lo general los grupos parlamentarios pueden designar a uno de sus integrantes para que intervenga con el propósito de fijar su posición al respecto.

Artículo 199

1. Los debates en lo general se refieren a la totalidad o sentido fundamental del dictamen y se sujetan a lo siguiente:

I. Una vez leído o presentado el dictamen conforme lo señala el artículo 196 de este Reglamento, o bien se haya dispensado su lectura, si hay voto particular respecto de todos sus elementos, su autor o uno de sus autores expone los motivos y el contenido del mismo;

II. De haber acuerdo para ello, se expresan las posiciones de los grupos parlamentarios. Las intervenciones se realizan en orden creciente al número de integrantes de cada Grupo;

Hay ciertos asuntos que son considerados por el pleno como urgentes y de obvia resolución, cuyo trámite para la discusión de los mismos es mucho más sencillo y rápido, en este debate se limita el número de oradores, y se da oportunidad a que sólo haya uno por grupo parlamentario con una máxima participación de dos veces por grupo en el caso de la cámara de diputados y en la de senadores también existe un procedimiento similar para los mismos.³¹⁶

III. A continuación el Presidente formula una lista de oradores en contra y otra a favor del dictamen y las da a conocer al Pleno; de no inscribirse ningún orador, se pone de inmediato a votación;

IV. De haberse formado listas, los oradores intervienen alternativamente en contra y a favor; inicia el primero registrado en contra;

V. Cuando han hablado hasta cinco oradores en contra y cinco a favor, el Presidente informa sobre quienes han intervenido, así como los nombres de los inscritos pendientes de hacerlo, y consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no;

VI. Si el Pleno considera que sí, el Presidente declara concluido el debate y ordena proceder a la votación;

VII. Si el Pleno responde que no ha sido suficientemente debatido, continúan las intervenciones pendientes; el Presidente repite la consulta cuando han intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo;

VIII. Cuando únicamente se registran oradores para intervenir en un solo sentido, pueden hacerlo hasta dos de ellos. Al concluir, el Presidente procede conforme a lo indicado en la fracción V de este artículo y, de acuerdo con la respuesta del Pleno, continúa una intervención más y así sucesivamente, o se declara concluido el debate y el dictamen se somete a votación; y

IX. Cuando se agota la lista de los oradores registrados, el Presidente declara concluido el debate en lo general, y se procede a la votación del dictamen.

Artículo 202

1. Para los debates en lo particular sobre artículos reservados o adiciones, el Presidente procede a desahogar cada propuesta registrada, de la manera siguiente:

I. El autor o, en su caso un representante de los autores, explica al Pleno el sentido y los alcances de la misma;

II. Se consulta al Pleno si se admite o no a debate;

III. Si no se admite, se tiene por desechada; en su oportunidad, se somete a votación el artículo reservado, en los términos del dictamen;

IV. De admitirse, se levantan listas de oradores en contra y a favor; inicia el primero registrado en contra;

V. Concluida cada ronda de dos oradores en contra y dos a favor, se consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no. En función de la respuesta, se dispone lo previsto en las fracciones VI y VII del párrafo 1 del artículo 199 de este Reglamento, en cuyo caso intervienen hasta dos oradores en cada nuevo turno;

VI. De sólo registrarse oradores a favor, al concluir sus intervenciones los dos primeros, se procede de acuerdo a la fracción anterior; y

VII. Agotada la lista de intervenciones registradas, se declara concluido el debate y, previa lectura por un Secretario del texto a considerar, se somete a votación del Pleno; de ser aprobado, se incorpora en el cuerpo normativo; de no ser así, prevalecen los términos originales propuestos en el dictamen y se somete a votación el artículo reservado.

³¹⁶ Artículo 113 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

1. Las proposiciones consideradas de urgente u obvia resolución por el Pleno se discutirán, en un solo acto, de la siguiente forma:

I. A través de una lista de oradores, uno por cada Grupo, quienes podrán hablar hasta por tres minutos;

Dentro del debate parlamentario como ya lo mencionamos, es el presidente de la Mesa Directiva el que funge como moderador, y él y los legisladores pueden hacer uso de las mociones de orden, apego al tema, cuestionamientos al orador, ilustración al pleno, rectificación de trámite, alusiones personales, rectificación de hechos, discusión y votación por conjunto de artículos, suspensión de la discusión; mismas que tienen el fin de guiar el debate a una discusión sana y en pro del debate parlamentario.³¹⁷ Lamentablemente en la práctica parlamentaria mexicana hemos visto acontecimientos penosos en el debate parlamentario, en donde es notorio que

-
- II. Cuando concluyan las intervenciones de los oradores, el Presidente preguntará al Pleno, quien resolverá a través de una votación económica, si el asunto está suficientemente discutido. Si el Pleno decide continuar la discusión, podrá hablar hasta un orador más de cada Grupo, pero si la resolución fuese negativa, el Presidente anunciará el término de la discusión y el inicio de la votación nominal;
 - III. Las proposiciones se votarán sucesivamente, de acuerdo con el turno que tengan en el Orden del día, inmediatamente después de terminadas las discusiones previstas. El Secretario leerá la proposición y el nombre del Grupo antes de iniciar la votación, y
 - IV. El Grupo que haya presentado la proposición podrá sugerir alguna modificación, siempre que la presenten durante su discusión, por escrito y firmada por su coordinador.

³¹⁷ Artículo 114 del Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 103 del Reglamento del Senado.

Artículo 114.

1. Las mociones podrán ser de:

- I. Orden;
- II. Apego al tema;
- III. Cuestionamiento al orador;
- IV. Ilustración al Pleno;
- V. Rectificación de trámite;
- VI. Alusiones personales;
- VII. Rectificación de hechos;
- VIII. Discusión y votación por conjunto de artículos, en términos del artículo 108, numeral 1 de este Reglamento, o
- IX. Suspensión de la discusión.

2. Las intervenciones en el desahogo de las mociones serán de hasta tres minutos, desde su curul, excepto las alusiones personales y la rectificación de hechos que estarán a consideración del Presidente.

3. Las mociones a que se refieren las fracciones III, IV, VI, VII, VIII y IX, sólo procederán en la discusión de un asunto ante el Pleno.

Artículo 103

1. Las mociones son propuestas al Presidente de la Mesa que se formulan por los senadores para plantear una cuestión específica relacionada con el desarrollo de la sesión en general, o con la discusión de un asunto en lo particular.

2. Las mociones son:

- I. De orden;
- II. Suspensivas;
- III. De urgente resolución;
- IV. De procedimiento; y
- V. De remoción.

3. La moción de orden es resuelta por el Presidente. La suspensiva, la de urgente resolución, la de procedimiento y la de remoción se someten, de ser el caso, al voto del Pleno.

los legisladores se alejan del análisis del dictamen y del proyecto de iniciativa y se centran en alusiones personales y de grupos políticos.³¹⁸

Para el debate parlamentario, señala Camposeco que todo discurso deberá comprender elementos mínimos para que éste abone a la discusión de un proyecto de ley o decreto, y de acuerdo al autor el discurso debe contener antecedentes o hechos; consideraciones jurídicas, económicas o políticas en torno a los mismos; argumentos en los cuales se funde o por las cuales se deseche la proposición de resolución planteada y una exhortación a que la asamblea se pronuncie a favor o en contra.³¹⁹

Una vez que se agota la discusión tanto en lo general como en lo particular se vota todo el dictamen con las modificaciones hechas por el pleno si así fuera el caso, si se rechaza un dictamen, en caso de existir voto particular se analiza el mismo, si el dictamen desechara el proyecto de ley existe la opción de reenviar el proyecto a comisión o de votarlo para que se deseche por el pleno y darse por concluido³²⁰. En caso de ser aprobado el dictamen que estaba a favor del proyecto de ley, se continúa

³¹⁸ Por citar un ejemplo en el que las actuaciones en el pleno de la cámara de diputados cae en un poco altura parlamentaria me gustaría mencionar el caso ocurrido en el pasado mes de abril de 2011 en el que el Diputado del PT Gerardo Fernández Noroña fue callado por la diputada panista Augusta Valentina Díaz de Rivera al decirle que ya estaban hartos todos los legisladores de sus “babosadas”; él contestando a gritos desde su curul sin que se le concediera la palabra por parte del presidente de la Mesa Directiva, posteriormente en otra sesión el mencionado legislador le lleva flores a la diputada mismas que rechazó, en fin, este episodio más parece una historia de telenovela que un debate parlamentario. Fuente: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/434f5cc48739b1e6f2b64e6cf2555e7e> fecha de consulta: 2 de enero de 2012.

³¹⁹ CAMPOSECO, *op. cit.*, p. 99.

³²⁰ Artículo 104 del Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 204 del Reglamento del Senado de la República.

Artículo 204 del Reglamento del Senado de la República:

1. Cuando en un dictamen se propone el desechamiento total de una iniciativa o proyecto, sólo se debate en lo general, salvo que exista voto particular que permita además el debate de artículos específicos.
2. De no haber voto particular y así estimarlo pertinente el Presidente, puede someterse a consideración del Pleno, previamente a la votación para la resolución de un dictamen con propuesta de desechamiento total, que sea devuelto o no a comisiones. En caso de aprobación se devolverá a comisiones; de no ser así, el Presidente ordena proceder a la votación para desechar la iniciativa o proyecto.

con el proceso de formación de leyes o decretos, y así pasamos a la siguiente etapa en este análisis.

5.4 Votación y Aprobación

Para que pueda existir aprobación de un dictamen y pueda continuar el proceso legislativo, tiene que existir la votación a favor del mismo, de acuerdo con Ortiz y Trejo, la votación equivale a dar la oportunidad a todos y cada uno de los miembros de las Cámaras de participar en la resolución que sobre dicho proyecto se tome. La votación constituye entonces, la fuerza legitimadora del acto que se propone emitir la Cámara y finalmente el Congreso de la Unión.³²¹

En este apartado vamos a omitir hablar de cómo se lleva a cabo la votación y que tipos de votaciones existen puesto que ya se trató en el capítulo tercero de esta tesis en el apartado del funcionamiento del Congreso, sólo señalaremos que por regla general se requiere de mayoría absoluta.³²²

Una vez que se vota favorablemente un dictamen, se hace la declaratoria de aprobación cameral, misma que hace el Presidente de la Mesa Directiva, de acuerdo con Ortiz y Trejo la aprobación es el efecto jurídico de la votación mayoritaria de los legisladores en sentido afirmativo y la declaratoria es el acto formal que da por cerrada la etapa procesal de tramitación legislativa en cada cámara.³²³

³²¹ ORTIZ ARANA, *op. cit.*, p. 121.

³²² En México existen tres tipos de mayorías absoluta, relativa y calificada; la mayoría absoluta es la que se consigue cuando más de la mitad de los votantes decide por una posición y ordinariamente es bajo este mecanismo como se toman las decisiones en el Congreso; la mayoría relativa será la que decide entre más de dos proposiciones; de ellas obtiene el triunfo la que alcanza el mayor número de votos, aunque ese número no alcance la mitad más uno del total de los votantes; la tercera es la mayoría calificada, es decir, cuando la misma Constitución exige la mayoría de dos terceras partes de los votantes. GONZÁLEZ SCHMAL, *op. cit.*, pp. 300 – 301.

³²³ ORTIZ ARANA, *op. cit.*, p. 124.

Al dictamen aprobado se le denomina Proyecto de Ley o Decreto, y éste se debe enviar a la cámara revisora, a las legislaturas de los estados³²⁴ o al ejecutivo según sea el caso, para el trámite constitucional que prosigue. Antes de que el proyecto sea enviado a los órganos correspondientes, éste sólo se podrá modificar en relación al buen uso del lenguaje y correcciones que permitan la clara comprensión del proyecto.³²⁵

Después de la discusión y votación del dictamen, de ser aprobado pasará a la Cámara Revisora para que en ésta sea analizado, pero de ser rechazado el dictamen, se debe atender a lo que marca el artículo 72 constitucional en su inciso g, que señala que todo proyecto de ley que se deseche en la cámara de origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.³²⁶

³²⁴ Como nuestro estudio es sobre el proceso legislativo federal ordinario, este supuesto no aplicaría, sin embargo lo mencionamos para que exista conciencia de que hay un procedimiento particular en el caso de reformar la Constitución como lo marca el artículo 135 constitucional:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

³²⁵ Artículo 93 del Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 211 del Reglamento del Senado de la República.

Artículo 93.

1. El proyecto aprobado, antes de que se remita a la Cámara de Senadores, al Titular del Poder Ejecutivo Federal o a las legislaturas de los Estados no podrá modificarse, salvo para hacer las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes o decretos. Dichas modificaciones no podrán cambiar o variar el sentido de lo aprobado y deberán ser ordenadas por la Mesa Directiva. Las modificaciones sólo las podrá realizar la comisión que dictamina, en un plazo de cinco días a partir de su aprobación. En el caso de que sean varias las comisiones encargadas de presentar el dictamen, será la primera en el turno la indicada para elaborar las correcciones. Las modificaciones realizadas al proyecto deberán publicarse en la Gaceta.

2. Si uno o varios integrantes de la comisión o comisiones dictaminadoras discrepan de la mayoría, en cuanto a las correcciones introducidas al proyecto, lo comunicarán al Presidente, para que éste someta tales correcciones a la votación del Pleno.

Artículo 211

1. Una vez aprobado un dictamen con proyecto de ley o decreto no puede modificarse, salvo para hacer las correcciones que demandan el buen uso del lenguaje y la claridad de los textos y que son ordenadas por la Mesa. Dichas correcciones sólo las pueden realizar las comisiones dictaminadoras.

2. Corregido el texto, se notifica para su revisión al Presidente, quien ordena la publicación en la Gaceta y continúa el trámite que procede.

³²⁶ Artículo 72, CPEUM: Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus

5.4.1 En la Cámara Revisora

En la cámara revisora se recibe el proyecto de ley o decreto en una minuta, y se envía a comisiones para seguir el mismo proceso que siguió en la de origen y de ser aprobada se envía al Presidente de la República³²⁷ para continuar con el proceso legislativo, sin embargo cuando no se aprueba o al menos no en los mismos términos que en la cámara de origen se sigue los lineamientos establecidos en el artículo 72 constitucional.

Para explicar cómo es el proceso que sufre el proyecto de ley o decreto en su paso entre la cámara de origen y la revisora para que puedan ser discutidos y aprobados en su caso, me voy a permitir utilizar la tabla con la que explica claramente García Máñez³²⁸ de acuerdo con el artículo 72 de nuestra constitución federal:

Caso	Cámara de Origen	Cámara Revisora	Resultado
1	Aprueba	Aprueba	Pasa al Ejecutivo
2	Aprueba	Rechaza totalmente	Vuelve a la Cámara de Origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido nuevamente.

reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

...

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

³²⁷ Artículo 72, CPEUM: Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

³²⁸ GARCÍA MÁYNEZ, *op. cit.*, p. 58.

	Aprueba nuevamente	Desecha nuevamente	El proyecto no puede volver a presentarse en el mismo período de sesiones.
3	Aprueba	Rechaza totalmente	Vuelve a la Cámara de Origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido nuevamente.
	Aprueba nuevamente	Aprueba	Pasa al Ejecutivo
4	Aprueba	Desecha en parte, reforma o adiciona.	Vuelve a la Cámara de Origen para la discusión sólo de lo desechado o de las reformas o adiciones.
	Aprueba supresión, reformas o adiciones.		Pasa al Ejecutivo
5	Aprueba	Desecha en parte, reforma o adiciona.	Vuelve a la Cámara de Origen para la discusión sólo de lo desechado o de las reformas o adiciones.
	Rechaza supresión, reformas o adiciones	Insiste en supresiones, adiciones o reformas	El proyecto no puede volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones.
6	Aprueba	Desecha en parte, reforma o adiciona.	Vuelve a la Cámara de Origen para la discusión sólo de lo desechado o de las reformas o adiciones.
	Rechaza supresión, reformas o adiciones	Acepta el proyecto primitivo	Pasa al Ejecutivo

Así pues ayudándonos de esta interpretación que hace Máynez del artículo 72 constitucional vemos como hay un verdadero ir y venir de los proyectos de ley entre la cámara de origen y la revisora, y en la práctica parlamentaria vemos como se van deteniendo los proyecto en ese ir y venir entre las cámaras, un ejemplo claro es la

iniciativa de reforma política presentada por el Ejecutivo en diciembre de 2009,³²⁹ ya antes mencionada y que hasta el día de hoy sigue en la Cámara de Diputados que en esta ocasión ha fungido como la revisora.

Una vez pues aprobado el proyecto de ley o decreto por ambas cámaras el proceso legislativo debe continuar con la expedición de la ley.

5.5 Expedición de la Ley

La expedición de la Ley es “dar curso a las leyes o decretos que han sido aprobados por ambas cámaras con las formalidades establecidas para su proceso legislativo”.³³⁰

En México podemos encontrar las directrices para la expedición de la ley o decreto en el artículo 70 constitucional que a la letra dice: “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.

Así pues vemos que las leyes o decretos enviados al Ejecutivo se envían a nombre del Congreso de la Unión y no de ninguna de las Cámaras, el que un proyecto se considere como decreto o como ley dependerá de la naturaleza del mismo, y me gustaría tomar la definición de ambos que se hace en las Siete Leyes de 1836 en su artículo 43 de la Tercera Ley, relativa al Poder Legislativo dice a la letra: “Toda resolución del congreso General tendrá carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común

³²⁹ Iniciativa Presentada el día Martes 15 de Diciembre de 2009 ante la Cámara de Senadores, en el primer periodo ordinario de la LXI Legislatura, publicada en la Gaceta No. 71. http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2009-12-15-1/assets/documentos/iniciativa_Ejecutivo.pdf fecha de consulta 29 de diciembre de 2011.

³³⁰ BERLÍN VALENZUELA, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 305.

dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.”³³¹

Claro es que en nuestra práctica legislativa se ha echado al olvido como lo menciona García Máynez, la diferencia entre ley y decreto, utilizando nuestros legisladores indistintamente sin utilizar propiamente un criterio para distinguirlos.³³² Un ejemplo mencionado por Berlín Valenzuela³³³ y con el cual coincido es el caso de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, expedida en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 1995³³⁴, y que por su contenido y características debiera ser un decreto, ya que su aplicación es para un caso concreto o una situación particular, el conflicto que existía en el estado de Chiapas.

Una vez expedido el documento que contiene la ley, se envía al Titular del Ejecutivo para continuar con el proceso legislativo.

5.6 Sanción

Sanción proviene del latín *sanctio – onis*, acto solemne por el que el jefe de un Estado confirma una ley o estatuto.³³⁵ De acuerdo con García Máynez, la sanción es la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo, etapa posterior a la aprobación por las Cámaras y que puede ser negada al ejercer el derecho de veto que tiene el Presidente.³³⁶

³³¹ Artículo 43, Siete Leyes Constitucionales de 1836. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, México D.F., 1999, p. 218.

³³² GARCÍA MÁYNEZ, *op. cit.*, p. 89.

³³³ BERLÍN VALENZUELA, *Derecho Parlamentario*, *op. cit.*, p. 237.

³³⁴ Leyes Federales Vigentes: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> fecha de consulta: 12 de enero de 2012.

³³⁵ Diccionario de la Lengua Española, Vigésimo segunda edición, www.rae.es/sanción fecha de consulta: 13 de septiembre de 2012.

³³⁶ GARCÍA MÁYNEZ, *op. cit.*, p. 55.

Existen autores como Ortiz y Trejo que disienten en el uso del término sanción para llamar así a la “*aprobación*” por parte del Titular del Ejecutivo, puesto que ésta tiene una connotación coactiva de la norma jurídica que equivale a la imposición de un mal exterior en caso de ser infringida, y además señalan que el término sanción refuerza la hegemonía del titular del Poder Ejecutivo frente al órgano legislativo;³³⁷ sin embargo, yo coincido más con la postura de Máynez³³⁸ en definir a la sanción como esa aprobación del Ejecutivo y a la Promulgación más como un acto de publicidad, mismo que definiremos más adelante.

Así pues el Ejecutivo tiene dos opciones, sancionar la ley y continuar con su promulgación y publicación como lo marca el artículo 72 constitucional en su inciso a³³⁹, o bien ejercer el derecho de veto al realizar observaciones al proyecto y seguir los mecanismos establecidos en el artículo 72 inciso b y c.³⁴⁰

³³⁷ ORTIZ ARANA, *op. cit.*, p. 129.

³³⁸ GARCÍA MÁYNEZ, *op. cit.*, p.55.

³³⁹ Artículo 72 CPEUM. A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente. ...

³⁴⁰ Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

...

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, (, *sic DOF 05-02-1917*) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

...

5.6.1 Derecho de Veto

Ya vimos pues que el Titular del Ejecutivo está facultado para realizar observaciones a los proyectos de leyes o decretos que le envíe el Congreso, y a esta facultad se le denomina derecho de veto.³⁴¹ Para Tena Ramírez el veto es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso.³⁴² De acuerdo con Emilio Rabasa el veto es un privilegio simplemente negativo, puesto que es la facultad de impedir, no de legislar; y como una ley nueva trae la modificación de la existente, la acción del veto, al impedirlo, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad.³⁴³

Existen críticas positivas y negativas en cuanto al veto, Jorge Carpizo, considera que el veto tiene como finalidad tres puntos principales: primero evitar la precipitación en el proceso legislativo, segundo, capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del legislativo y tercero, aprovechar la experiencia y responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento.³⁴⁴

Así pues vemos que el Presidente de la República tiene la facultad de emitir observaciones, de ser así se debe atender a lo que marca el artículo 72 inciso C de la constitución federal, que dice a la letra: “**Artículo 72... C.** El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.”

³⁴¹ ORTIZ ARANA, *op. cit.*, p. 134.

³⁴² TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano, op. cit.*, p. 264.

³⁴³ RABASA, Emilio, *La constitución y la Dictadura*, Editorial Porrúa, México, 1986, pp. 177 - 178.

³⁴⁴ CARPIZO, Jorge, *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo IV, p. 2229. obra citada por: ORTIZ ARANA, *op. cit.*, p. 135.

Vemos que si el Presidente de la República no hace observaciones manda publicar inmediatamente, pero qué pasa cuando no hace observaciones pero tampoco manda publicar, en estos casos existía el tan famoso “veto de bolsillo”, es decir, el Presidente no ejercía el veto en *stricto sensu*, pero no publicaba, y se decía que se lo guardaba en el bolsillo.³⁴⁵ Ahora bien es plausible la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de agosto del 2011, en el que entre otras cosas se reforma el artículo 72 en su inciso b, para eliminar la posibilidad de que el Titular del Ejecutivo no publique una ley a la que no se le hicieron observaciones, otorgándole la facultad al Presidente de la Cámara de Origen para ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación³⁴⁶, quedando el texto de la siguiente manera:

Artículo 72... B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

Considero atinada la reforma constitucional al artículo 72, en su apartado B relativo a lo que se conocía como veto de bolsillo ya explicado en párrafos anteriores, puesto que desde mi punto de vista era una traba absurda para el proceso legislativo y que el Titular del Ejecutivo hacía uso de una especie de veto sin el costo político que le ocasionaba el sí enviar observaciones a las cámaras, así que estas pequeñas reformas son las que a mi parecer van quitando obstáculos en el proceso de construcción de normas en nuestro país.

³⁴⁵ GONZÁLEZ SCHMAL, *op. cit.*, p. 354.

³⁴⁶ DOF, 17 de agosto de 2011: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_196_17ago11.pdf fecha de consulta: 13 de septiembre de 2012.

5.7 Promulgación y Publicación

La promulgación no es otra cosa que el acto de publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria.³⁴⁷ Y de acuerdo con una tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debemos entender como sinónimos los términos de promulgar y publicar:

PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS LEYES.

La promulgación no es otra cosa que la publicación formal de la ley y ambas voces se emplean como sinónimas, tanto en el lenguaje común como en el jurídico, sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión, el que en la doctrina, también jurídica, exista una corriente de opinión que pretenda encontrar diferencias entre la promulgación y la publicación de las leyes, pues tales diferencias son meramente teóricas, al resultar que la Ley Fundamental emplea las dos palabras con el mismo significado, según se desprende de la consulta, entre otros, de los artículos 70, 72 inciso a), y 89, fracción I, de la propia Constitución.

Amparo en revisión 2260/74. La Nacional, Compañía de Seguros, S.A. 19 de agosto de 1980. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mario G. Rebolledo. Secretario: Juan Manuel Arredondo Elías.³⁴⁸

Coincido con la tesis de la Suprema Corte en decir que ambas palabras hacen referencia a un acto de dar publicidad, pero para Ortiz y Trejo³⁴⁹ esta etapa de dar publicidad a una ley o decreto, debe entenderse separadamente, por un lado, la promulgación implica la realización del Decreto Presidencial en el que se promulga determinada ley o decreto enviado por el Congreso y que es una obligación personal del Presidente de la República concebida en el artículo 89 fracción I³⁵⁰ y que en el artículo 70 establece que el decreto de promulgación debe contener la frase “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos Decreta.”; y también en el artículo 72 inciso C constitucional, ordena al Ejecutivo a promulgar; y por otro lado de acuerdo con los autores citados, existe una etapa de publicación, misma que no es ejercida personalmente por el Presidente de la República sino por la Secretaría de

³⁴⁷ Diccionario de la Lengua Española, Vigésimo segunda edición, www.rae.es/promulgar fecha de consulta: 13 de septiembre de 2012.

³⁴⁸ Tesis aislada, séptima época, del pleno de la SCJN, con número de registro: 232553.

³⁴⁹ ORTIZ ARANA, *op. cit.*, pp. 128 - 140.

³⁵⁰ Artículo 89 CPEUM. I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Gobernación y se refiere al acto formal de publicar en el Diario Oficial de la Federación, atribución que encontramos en el artículo 27 fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.³⁵¹

Así pues se está a punto de concluir el proceso legislativo, pues con la publicación de una ley o decreto en el Diario Oficial de la Federación queda pendiente solamente que cobre vigencia.

5.8 Iniciación de Vigencia

Para concluir con el proceso de formación de leyes o decretos, sólo queda pendiente analizar lo relativo a la iniciación de vigencia, debemos decir que es a través de esta etapa que las normas adquieren vida jurídica y “se integran como parte del sistema jurídico (vigente y positivo), además adquieren la calidad de obligatorias”³⁵².

La iniciación de la vigencia de una ley o decreto no se encuentra regulada ni por la Constitución ni por los reglamentos de las cámaras, pero que en la práctica se utilizan los sistemas definidos en el Código Civil Federal en los artículos 3 y 4.³⁵³

De los anteriores artículos podemos desprender que existen cuatro sistemas para que se inicie la vigencia de las leyes o decretos: el sucesivo, sincrónico, y de la práctica legislativa ha surgido el sistema inmediato³⁵⁴.

³⁵¹ Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
II. Publicar las leyes y decretos del Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o la Comisión Permanente y los reglamentos que expida el Presidente de la República, en términos de lo dispuesto en la fracción primera del artículo 89 constitucional, así como las resoluciones y disposiciones que por ley deban publicarse en el Diario Oficial de la Federación;

³⁵² SANTIAGO CAMPOS, Gonzalo, *Procedimiento Legislativo en México a través de su Historia*, Revista Quorum Legislativo, Cámara de Diputados, México, p. 156.
www3.diputados.gob.mx/camara/.../procedimiento%20legislativo.pdf, fecha de consulta: 25 de septiembre de 2012.

³⁵³ FERNÁNDEZ RUIZ, *op. cit.*, p. 442.

³⁵⁴ ORTIZ ARANA, *op. cit.*, p. 142.

El sistema sucesivo es el que se encuentra en el artículo tercero del Código Civil Federal y como éste es claro en su redacción implica que la vigencia de la ley o decreto vaya iniciando de acuerdo a la distancia entre el lugar en el que se publicó y el lugar en el que se va a aplicar.

Artículo 3o.- Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Sin embargo, hoy en día, este sistema de iniciación de vigencia, es obsoleto, dado el desarrollo de la sociedad, las innovaciones tecnológicas, el uso de vías de comunicación, en fin, considero que con el acceso a internet en el que se puede consultar el Diario Oficial de la Federación³⁵⁵ facilita el conocimiento de la publicación de cualquier ley o decreto prácticamente de manera inmediata, además de que es poco accesible el trazar las distancias de 40 kilómetros desde el lugar de la publicación.

El otro sistema que encontramos en el artículo 4 del Código Civil Federal es el Sincrónico, consiste en que la misma ley fija fecha cierta en que se iniciará la vigencia. “Artículo 4o.- Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior”.

³⁵⁵ De acuerdo con la reforma del día 5 de junio de 2012 a la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, queda establecido en el artículo quinto, que el DOF se editará impreso y electrónicamente:

Artículo 5o.- El Diario Oficial de la Federación se editará en forma impresa y electrónica, en la Ciudad de México, Distrito Federal, y será distribuido en todo el territorio nacional. Ambas ediciones tendrán carácter oficial e idénticas características y contenido.

Cuando existe un periodo de tiempo entre la publicación de una ley o decreto en el Diario Oficial de la Federación y su entrada en vigor, a ese tiempo se le llama *vacatio legis*.³⁵⁶

Dentro de la práctica legislativa, uno de los sistemas más comunes es el inmediato, que implica que la ley o decreto cobrará vigencia a partir del momento de su publicación.³⁵⁷

Así pues con la entrada en vigor de una ley o decreto podemos decir que se concluye por completo el proceso legislativo, pues de nada serviría el trabajo que se realizó en Congreso de la Unión, si por cualquier motivo no entra en vigencia.

En este capítulo nos dedicamos a estudiar la continuación del proceso legislativo a nivel federal, y vemos que cuenta con distintas etapas, las cuales enumeramos de acuerdo a nuestro propio criterio después de comparar con diferentes autores, nos dimos cuenta que existen reglamentos de ambas cámaras para regular el proceso, y que en general es un proceso riguroso y minucioso, inclusive en ocasiones engorroso.

De igual manera observamos que existen grandes áreas de oportunidad, principalmente por el innumerable número de decisiones que son tomadas por consenso e interés de partidos políticos y particulares, ya vimos que sobre todo en las etapas de dictaminación y aprobaciones en el pleno, abre las puertas para que los legisladores se dejen guiar para tomar su decisión en intereses personales y políticos.

En el siguiente capítulo analizaremos el desempeño legislativo del Congreso, así como cuál es la percepción que tiene la ciudadanía de nuestros legisladores y en relación con el trabajo que realizan los legisladores en el proceso de formación de

³⁵⁶ FERNÁNDEZ RUIZ, *op. cit.*, p. 442.

³⁵⁷ *Ibidem*, p. 145.

leyes, lo que nos ayudará a ir comprendiendo dónde están las más importantes áreas de oportunidad para lograr un proceso de formación de leyes más eficaz, que es el punto toral de esta tesis, pero también a que esto ayude a que nuestro Congreso sea una institución más confiable.

CAPÍTULO VI.

ANÁLISIS Y OPINIÓN PÚBLICA DEL DESEMPEÑO LEGISLATIVO

En este capítulo analizaremos cómo ha sido el desempeño en el trabajo únicamente legislativo de nuestro Congreso de la Unión, analizando en primer lugar las estadísticas por separado de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores de cuántas iniciativas se han presentado en las recientes legislaturas y qué estado tienen las mismas. Así, no se hará referencia al resto de las labores que desempeñan los legisladores, distintas a la función meramente legislativa. Tampoco se incluirá el análisis de sus funciones como parte del Constituyente Permanente.

Con este primer análisis creemos que el lector puede ver el trabajo legislativo reflejado en números y darse cuenta de qué cantidad de iniciativas se presentan, quién las presenta, cuántas se aprueban, cuántas se rechazan, cuántas han quedado concluidas y cuántas están aún pendientes.

En una segunda parte de este capítulo analizaremos cuál es la opinión pública en relación al Congreso de la Unión y de nuestros legisladores, esto a través de analizar diferentes consultas y estudios de opinión que han realizado encuestadoras de cierto prestigio en México y el propio congreso de la Unión, en el que se observa la confianza que tiene la gente en las instituciones, la evaluación específica del trabajo legislativo y algunos otros temas relacionados con nuestro poder legislativo y que pueden ser muy ilustrativas para darnos cuenta de cómo se percibe y qué importancia guarda el mismo dentro de nuestra sociedad.

6.1 ANÁLISIS DE PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA

En esta primera parte del capítulo como ya lo mencionamos analizaremos en cifras el trabajo legislativo de cada cámara de nuestro Congreso de la Unión, comenzando por la Cámara de Diputados, que analizaremos desde la Legislatura LIX (2003 – 2006) y por otro lado el trabajo realizado en el Senado a partir de la LX

Legislatura. De acuerdo con Juan Antonio Zepeda, analista del Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, el desempeño de una legislatura se puede medir por cuatro parámetros: productividad, eficiencia, pluralidad y equilibrio de poderes³⁵⁸; en nuestro estudio nos enfocaremos en uno de los parámetros mencionados por Juan Antonio Zepeda que es el de la productividad. Decidimos utilizar este parámetro por que es el más fácil de cuantificar ya que existen datos que nos permiten determinar los índices de productividad legislativa, igualmente analizaremos el parámetro de la pluralidad al ver cómo están integradas las Cámaras en cuanto al origen de los legisladores por partido político.

6.1.1 Cámara de Diputados

En este estudio del trabajo legislativo en la Cámara de Diputados se analizará el desempeño de las legislaturas LIX, LX y LXI, esto debido a que son de las únicas que se encuentran ya digitalizadas y en medios electrónicos accesibles a la población, además, queremos mostrar el trabajo de la Cámara de Diputados actualmente y no es menester de nuestro estudio hacer un análisis histórico del trabajo legislativo.

El análisis del desempeño en el trabajo legislativo lo iniciaremos con el trabajo de la LIX Legislatura (2003 – 2006), que fue la segunda legislatura durante el gobierno de Vicente Fox Quezada del Partido Acción Nacional, para una mejor comprensión de las circunstancias en las que estaba la Cámara de Diputados me gustaría mostrar cuál fue su composición final en relación a los grupos parlamentarios, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) concluyó con 201 Diputados, que si bien tenía mayoría no le era suficiente para una mayoría absoluta³⁵⁹, por su parte el PAN que era el partido “oficial” sólo tenía 148 Diputados, le seguía el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con 97 Diputados, el

³⁵⁸ Artículo: Desempeño Legislativo, Diputados de escasa calidad, Revista Enfoque, 24 de agosto de 2003. <http://www.fundar.org.mx/seguimiento/Publicaciones/PDF/Desempe%F1o%20legislativo.pdf>
fecha de consulta: 16 de enero de 2012.

³⁵⁹ Ver capítulo III, apartado 3.1.4, acerca de tipos de mayorías.

Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con 17, el Partido del Trabajo (PT) con 7, el Partido Convergencia con 5, y se concluyó la legislatura con 26 Diputados sin partido.³⁶⁰ Consideramos que en nuestro Congreso sí existe pluralidad al menos en relación a la pertenencia a distintos partidos políticos.

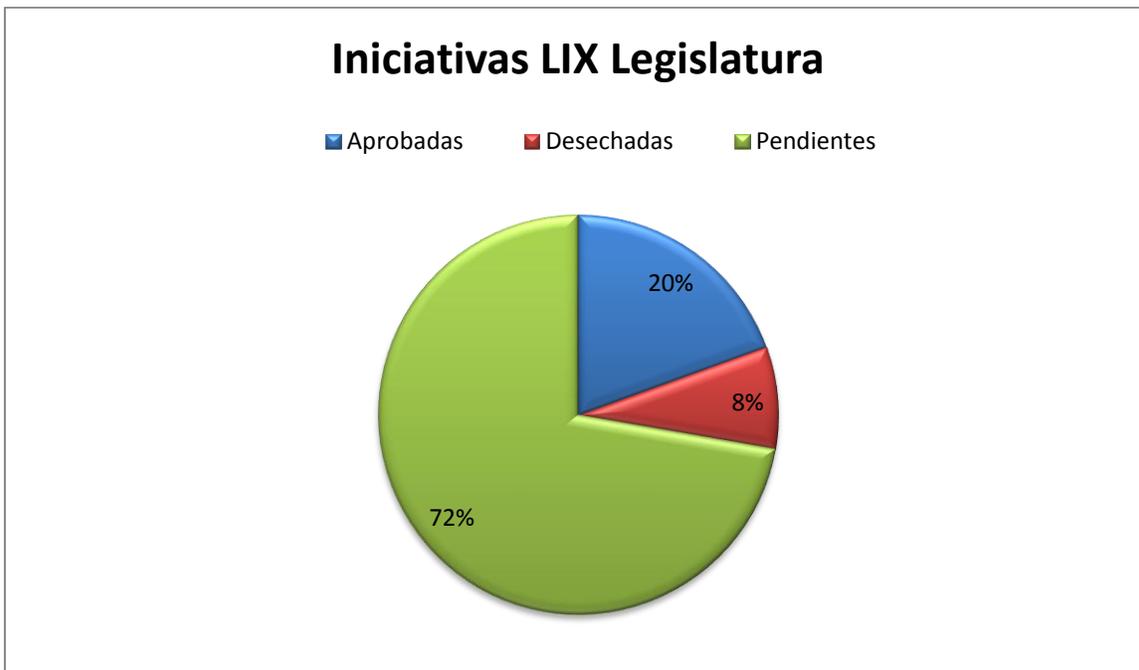
Este formato de composición suele ser natural en México, donde el segundo trienio de un sexenio presidencial, genera costos políticos para el partido en el poder y por ende, un crecimiento de legisladores de los diputados de oposición.

A continuación mostraremos la tabla que muestra el trabajo legislativo en relación a las iniciativas presentadas ante la Cámara en la LIX Legislatura y cuál fue el tratamiento que se les dio.

Iniciativas de Ley o Decreto presentadas en la LIX Legislatura ³⁶¹							
Origen	1er Año	2° Año	3er Año	Presentadas	Aprobadas	Desechadas	Pendientes
Ejecutivo Federal	15	8	13	36	21	3	12
Senadores	29	15	21	65	39	2	24
Legislaturas Locales	54	34	20	108	16	14	78
Asamblea del DF.	0	3	2	5	0	0	5
Diputados	464	1111	1102	2677	487	220	1970
PRI	172	438	346	956	203	67	686
PAN	95	197	251	543	95	28	420
PRD	94	176	204	474	74	22	378
PVEM	52	170	212	434	77	66	291
PT	19	20	33	72	9	9	54
CONV	27	108	38	173	20	27	126
CONJUNTAS	5	2	9	16	9	0	7
SIN PARTIDO	-	-	9	9	0	1	8
TOTAL	562	1171	1158	2891	563	239	2089

³⁶⁰ Composición Política de la LIX Legislatura: [http://sitl.diputados.gob.mx/LIX Legislatura/COMPOSICION X GP FINAL.pdf](http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/COMPOSICION_X_GP_FINAL.pdf) fecha de consulta: 12 de enero de 2012.

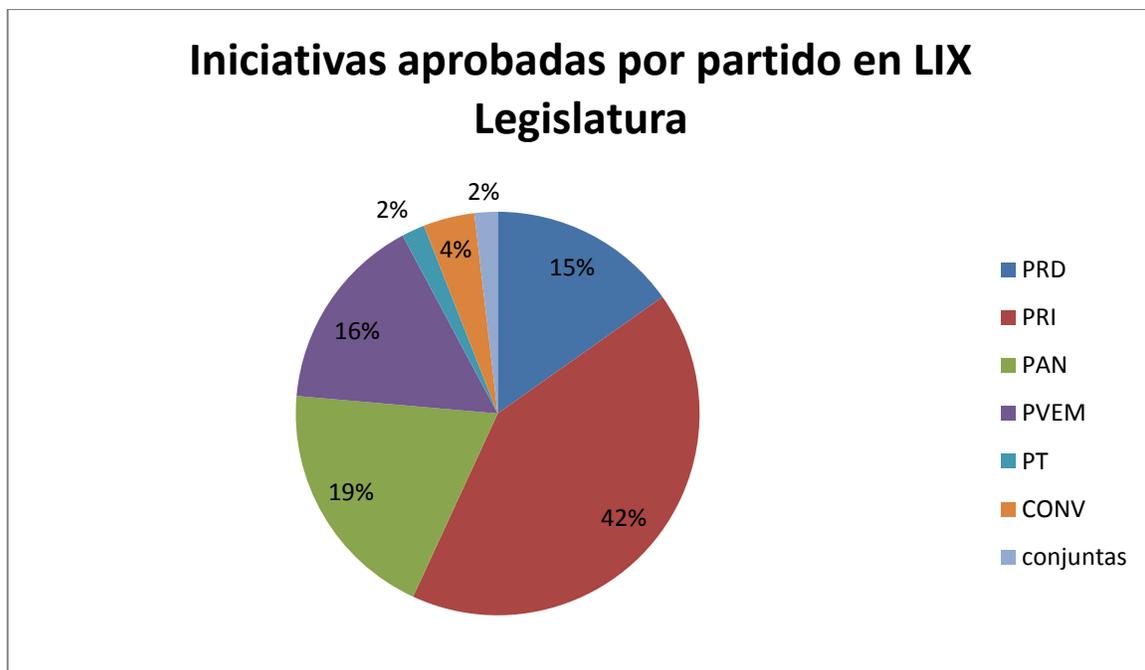
³⁶¹Iniciativas de Ley o Decreto presentadas en la LIX Legislatura, [http://sitl.diputados.gob.mx/LIX Legislatura/CONCENTRADO%20INICIATIVAS.pdf](http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/CONCENTRADO%20INICIATIVAS.pdf) fecha de consulta: 12 de enero de 2012.



Si bien observamos la gran cantidad de iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados, en su gran mayoría por los mismos Diputados, es notorio el número de iniciativas que se queda pendiente, vemos que más del 70% de las iniciativas presentadas en la LIX se quedaron pendientes, razones pueden existir muchísimas como por ejemplo el que no eran temas acordes a la agenda política, la falta de acuerdos políticos entre los grupos parlamentarios, la deficiencia técnica con la que fue presentada una iniciativa, pero lo que es un hecho es que existe un gran rezago, porque si al menos le dijeran al legislador que presenta una iniciativa que quedó pendiente y a la población que pudiera estar interesada en que se aprobara la misma las razones por las que se prefiere desechar habría un poco más de claridad, sin embargo, el sólo dejar pendientes las iniciativas abre la puerta de la incertidumbre y es un tema que difícilmente será retomado por otro Diputado en la siguiente Legislatura.

³⁶² En esta gráfica se muestra de un 100% que representa las iniciativas presentadas, el porcentaje de iniciativas aprobadas en color azul, las desechadas en color rojo y las pendientes en color verde. Así pues queda más clara la información de la tabla anterior en que se muestra el estado de las iniciativas de la LIX Legislatura en la Cámara de Diputados.

Vemos como al PRI le aprueban el 21% de sus iniciativas presentadas, al PAN el 17.4%, a PRD el 12.5%, la proporción de las iniciativas que se le aprueben a cada partido en gran parte dependerá del número de legisladores que tenga, pero sobre todo de la capacidad de acuerdo que tenga con otros grupos parlamentarios, porque como vemos en el caso de esta Legislatura no existe un solo partido que logre la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados como para poder aprobar o no como mejor le plazca, así que en gran medida el avance o no en el trabajo legislativo, sin dejar de lado que debe cumplirse con un proceso legislativo con bastantes etapas, dependerá en su mayoría de la capacidad de acuerdos y consensos que existan entre los grupos parlamentarios. La tabla siguiente muestra el porcentaje de iniciativas aprobadas por partido.



Ahora mostraremos la tabla que muestra el trabajo legislativo en relación a las iniciativas de ley o decreto presentadas en la Cámara de Diputados durante la LX Legislatura que fue la primera del gobierno de Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006 – 2009) también emanado del Partido Acción Nacional. Es importante conocer de igual manera cuál fue la composición de esta Legislatura en relación a los grupos

parlamentarios. En esta ocasión el PAN concluyó la legislatura con 206 Diputados, teniendo el mayor número de Diputados pero sin conseguir la mayoría absoluta, le siguió el PRD con 125 Diputados, el PRI con 106, Convergencia con 18, el PVEM con 17, el PT con 11, el Partido Nueva Alianza con 9, el Partido Alternativa Social Demócrata con 5 y 3 Diputados Sin Partido.³⁶³ Al igual que en la anterior Legislatura vemos que hay un partido con la mayor cantidad de Diputados pero insuficiente para llegar a tener más de la mitad y conseguir la mayoría absoluta, vemos otros dos partidos con gran fuerza en este caso el PRI y el PRD y después seguidos de un cúmulo de partidos políticos a los que se les llama popularmente como la “chiquillada”³⁶⁴ que por sí mismos difícilmente podrían conseguir la mayoría, pero son de gran utilidad en la toma de acuerdos, mismos que en su mayoría gestionan desde las alianzas, coaliciones o candidaturas comunes en las campañas electorales.

Ahora mostraremos la tabla de las iniciativas presentadas así como el origen de las mismas ante la Cámara de Diputados durante la LX Legislatura y veremos cuál fue el curso que tomaron las mismas.³⁶⁵

Origen	1er Año	2° Año	3er Año	Turnadas	Aprobadas	Desechadas	Concluidas	Pendientes
Ejecutivo Federal	14	9	14	37	34	0	0	3
Senadores	43	44	41	128	28	3	0	97
Legislaturas Locales	25	13	45	83	12	12	0	59
Asamblea del DF.	2	2	6	10	0	1	0	9
Diputados	755	900	930	2595	472	495	1557	71
PAN	152	245	203	600	146	91	327	36

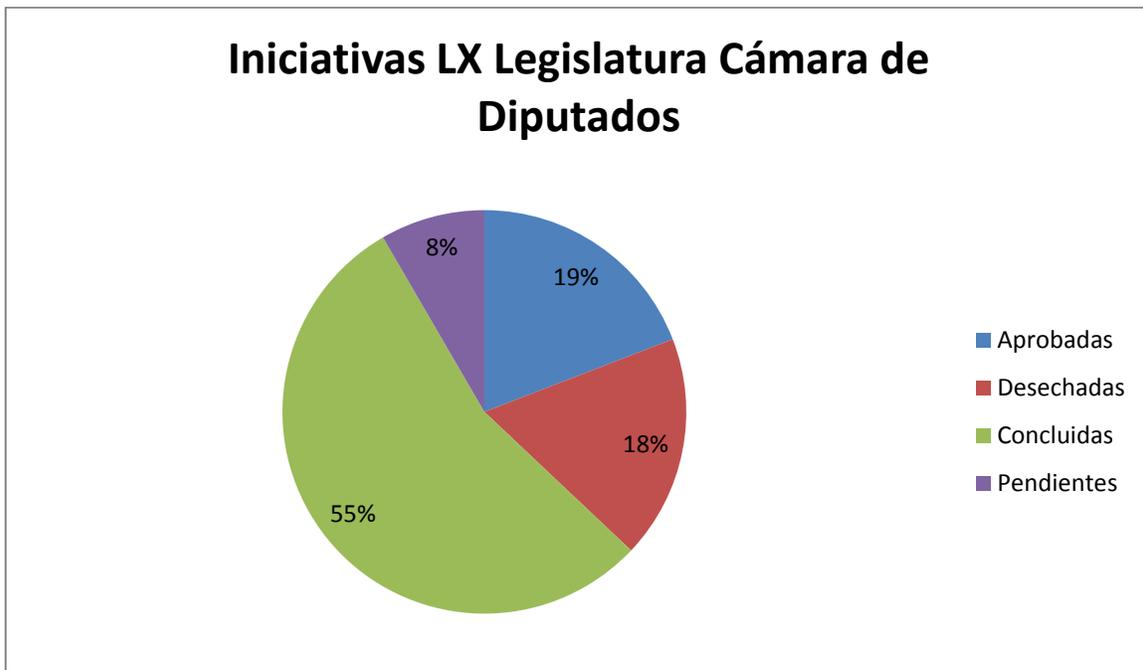
³⁶³ Listado de Diputados por Grupo Parlamentario LX Legislatura. http://sitl.diputados.gob.mx/listado_diputados_gpnp.php?tipot=TOTAL fecha de consulta: 13 de enero de 2012.

³⁶⁴ HERNÁNDEZ, Edgar Daniel, *¿Cuánto pesa la chiquillada?* <http://www.elrespetable.com/item-cuanto-pesa-la-chiquillada> fecha de consulta: 13 de enero de 2012.
Burlesque Político, *“La chiquillada milusos se multiplica en el circo político”* <http://lanotamexico.com/politica/burlesque-politico/la-%E2%80%9Cchiquillada%E2%80%9D-milusos-se-multiplica-en-el-circo-politico> fecha de consulta: 13 de enero de 2012.

³⁶⁵ Estadístico de Iniciativas Presentadas y Turnadas a Comisiones Agrupadas por Periodo y por Origen de la LX Legislatura. http://sitl.diputados.gob.mx/cuadro_iniciativas_origen_status_con_ligas.php fecha de consulta 13 de enero de 2012.

PRD	179	231	240	650	96	94	455	5
PRI	205	226	226	657	118	145	393	1
CONV	63	39	46	148	22	37	89	0
PVEM	67	62	74	203	25	49	129	0
PT	19	18	8	45	6	11	18	10
NVA ALIANZA	37	32	58	137	19	47	53	18
ALTERNATIVA	15	19	18	52	3	9	40	0
CONJUNTAS	16	27	40	83	37	9	36	1
SIN PARTIDO	2	1	17	20	0	3	17	0
TOTAL	849	968	1036	2853	546	511	1557	239

En la tabla anterior se muestra en cifras el trabajo legislativo que realizó la Cámara de Diputados durante la LX Legislatura, que como vimos tuvo una composición en cuanto a fuerzas políticas muy similar a la anterior, con la salvedad de que fue el PAN quien tenía la mayor cantidad de Diputados, vemos que la cantidad de iniciativas presentadas y que en esta tabla les llaman turnadas, es muy similar con una diferencia menor en esta legislatura de apenas 38 iniciativas, con la diferencia es que en esta legislatura sólo quedaron pendientes 239 iniciativas y vemos que el mayor número de iniciativas se dieron por concluidas. Veamos la siguiente gráfica para comprender mejor la tabla anterior.



Esta novedad por llamarla así de dar por concluidas las iniciativas, fue un acuerdo que se tomó por el Pleno el 13 de Octubre de 2011, es decir lo tomó la actual Legislatura LXI (2009 – 2012) de conformidad al Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en el que se tomó la decisión de que aquellas iniciativas presentadas antes del 1 de septiembre de 2009 que se encontraran pendientes por dictaminar, se darían totalmente por concluidas; sin embargo por acuerdos de los grupos parlamentarios se decidió dejar aproximadamente 130 vigentes que se volverían a turnar a comisiones para dictamen ya con los plazos del nuevo reglamento de la Cámara de Diputados.³⁶⁶

Vemos que los mismos legisladores fueron conscientes de que existía un gran rezago en el trabajo legislativo, sin embargo, me parece aunque práctico, poco profesional simplemente dar “carpetazo”, borrón y cuenta nueva con las iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados, así pues vemos que tenemos un proceso

³⁶⁶ Comunicaciones de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3397-VIII, miércoles 23 de noviembre de 2011. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/nov/20111123-VIII.html#Comunicacion1> fecha de consulta: 13 de enero de 2012.

en el que hay una combinación entre presentación excesiva de iniciativas y en su mayoría con deficiencias técnicas y que poco atienden a una realidad social, económica y política, así como trabajo poco eficiente en las comisiones para dictaminar, pero sobre todo, pocos acuerdos políticos para avanzar en la construcción de normas claras para nuestro país.

Ahora pues analizaremos la siguiente legislatura, la actual que es la LXI Legislatura que comprende desde septiembre de 2009 hasta el último día de agosto de 2012. Esta legislatura es la segunda durante el sexenio del Presidente Felipe Calderón que como ya mencionamos emana del Partido Acción Nacional, y que hasta el día de hoy está compuesto de la siguiente manera: ahora vuelve a ser el PRI el que tiene la mayor cantidad de diputados con 239, ya un número muy cercano a la mayoría absoluta (251), le sigue el PAN con 142, luego el PRD con 68, el PVEM con 23, el PT con 13, Nueva Alianza con 7, Movimiento Ciudadano (antes Convergencia) con 6, y 2 diputados sin partido.³⁶⁷

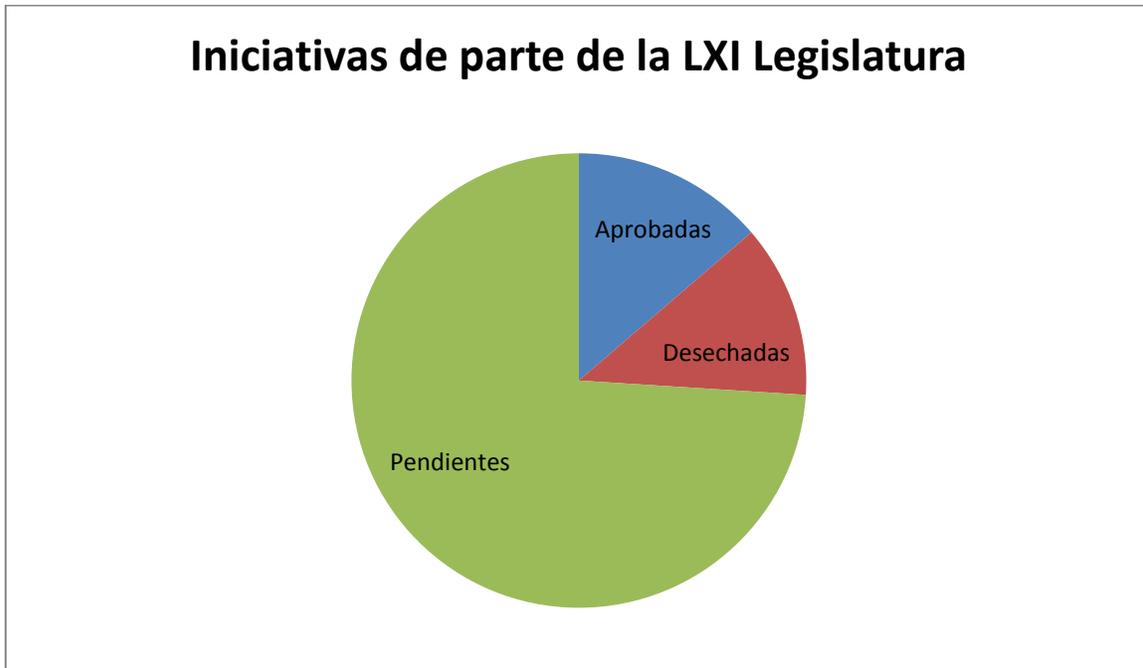
A continuación mostraremos la tabla de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados, pero nos limitaremos a analizar los dos primeros años de trabajo, puesto que el tercero aún no concluye.³⁶⁸

Origen	1er Año	2º Año	Turnadas	Aprobadas	Desechadas	Pendientes
Ejecutivo Federal	15	10	25	25	0	6
Senadores	57	48	105	8	2	95
Legislaturas Locales	19	27	46	2	12	32
Asamblea del DF.	0	2	2	0	0	2
Diputados	951	1293	2244	298	285	1663
PRI	363	460	823	100	70	653
PAN	163	306	469	68	36	365
PRD	171	154	325	30	70	225

³⁶⁷ Diputados por Partido Político de la LXI Legislatura. http://www.diputados.gob.mx/apps/gps_parlam.htm fecha de consulta: 13 de enero de 2012.

³⁶⁸ Estadístico de Iniciativas Presentadas y Turnadas a Comisiones Agrupadas por Periodo y por Origen de la LXI Legislatura. http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/cuadro_iniciativas_origen_status_con_ligasxi.php fecha de consulta 13 de enero de 2012.

PVEM	67	105	172	46	21	106
PT	66	96	162	11	21	130
NVA ALIANZA	92	100	192	25	58	110
MOV. CIUDADANO	14	30	44	2	5	37
CONJUNTAS	15	29	44	13	1	30
SIN PARTIDO	0	13	13	3	3	7
TOTAL	1042	1380	2422	333	299	1798



En el análisis de los dos primeros años de trabajo de la actual legislatura vemos que no hay gran variante con las anteriores, vemos que el número de iniciativas presentadas en proporción es más o menos el mismo y de igual manera el número de iniciativas pendientes y sólo el 13.74% de las iniciativas presentadas han sido aprobadas; así pues vemos que pese a que desde las modificaciones al proceso legislativo que analizamos en el capítulo anterior, sigue un gran rezago de iniciativas pendientes en la Cámara de Diputados, es imposible generalizar cuál es la causa, se tendría que hacer un análisis de cada una de las iniciativas para darnos una idea de por qué siguen pendientes.

Con esto terminamos el análisis del trabajo legislativo en la Cámara de Diputados para pasar al estudio del desempeño legislativo del Senado de la República.

6.1.2 Cámara de Senadores

En el análisis de la productividad en el desempeño legislativo de los Senadores, mostraremos parte del trabajo realizado en la LX Legislatura (2006 – 2009) y parte de la LXI Legislatura (2009 – 2012), lo cual al igual que lo analizado en párrafos anteriores en relación al trabajo de los diputados busca mostrar la relación de iniciativas presentadas y quién las presenta y cuántas de ellas son aprobadas, en el caso del trabajo de los Senadores no contamos con información detallada de cuántas de ellas están aún pendientes, sin embargo, considero que la información que a continuación se muestra sí logra formarnos una perspectiva del trabajo puramente legislativo en el Senado de la República.

Iniciaremos con el análisis de la LX Legislatura, cuya composición por grupos parlamentarios fue la siguiente: 52 Senadores del PAN, el PRI 33, el PRD 26, 6 del PVEM, 5 del PT, 5 de Convergencia y 1 sin partido³⁶⁹, vemos que en el primera legislatura del sexenio de Felipe Calderón, si bien el PAN cuenta con el mayor número de Senadores, no tiene el número suficiente para lograr la mayoría absoluta en la Cámara Alta, por lo que la capacidad de generar acuerdos y de negociar fueron vitales en la aprobación de las iniciativas presentadas, que como se ve en la tabla siguiente, analizamos algunos periodos de esta legislatura para darnos cuenta de cuántas iniciativas se presentan y cuántas de éstas se aprueban.

³⁶⁹ <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=4&sm=5> fecha de consulta 16 de enero de 2012.

Legislatura LX³⁷⁰

Origen	Sep. 06 – abril 07 ³⁷¹	Sep. – Dic. 07 ³⁷²	Feb. – abril 08 ³⁷³	Sep. – Dic. 08 ³⁷⁴	Feb. – Abril 09 ³⁷⁵	Presentadas	Aprobadas
Ejecutivo Federal	9	2	6	6	6	29	279
Diputados	40	59	-	-	-	99	
Legislaturas Locales	1	0	0	5	3	9	
Senadores	347	254	166	294	235	1296	
PAN	66	71	30	69	47	283	
PRI	92	62	49	84	65	352	
PRD	95	29	32	62	51	269	
PVEM	62	76	35	43	35	251	
CONV	10	1	0	2	4	17	
PT	9	5	4	8	10	36	
CONJUNTAS	12	10	15	24	16	77	
S/GP	1	0	1	2	7	11	
INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	-	-	-	-	-	-	
TOTAL	397	315	172	305	244	1433	349

³⁷⁰ Esta tabla comprende diferentes periodos de la LX Legislatura, esto debido a que son aquellos periodos de los cuales ya se encuentra digitalizada la información en el sitio web del Senado de la República en relación a iniciativas presentadas y aprobadas, en relación a los instrumentos internacionales no se cuenta con la información de cuántos fueron presentados ante el Senado en dichos periodos, sólo tenemos información de cuántos fueron aprobados en cada periodo, y de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución también son legislación vigente es por tal razón que decidimos incluirlos en esta tabla de productividad legislativa. En relación a las minutas enviadas por la Cámara de Diputados en los dos primeros periodos de la tabla expresamente muestra el informe de donde fue obtenida la información que fueron presentadas 40 y 59 en cada periodo, de los periodos restantes no se menciona nada, por lo tanto no sabemos si no hubo minutas de la Cámara baja o simplemente dichos informes no muestran tal información. Otro punto de aclaración, es que a diferencia de las tablas presentadas para el análisis de la productividad legislativa de la Cámara de Diputados, en los informes del Senado no desglosa las iniciativas aprobadas dependiendo el origen.

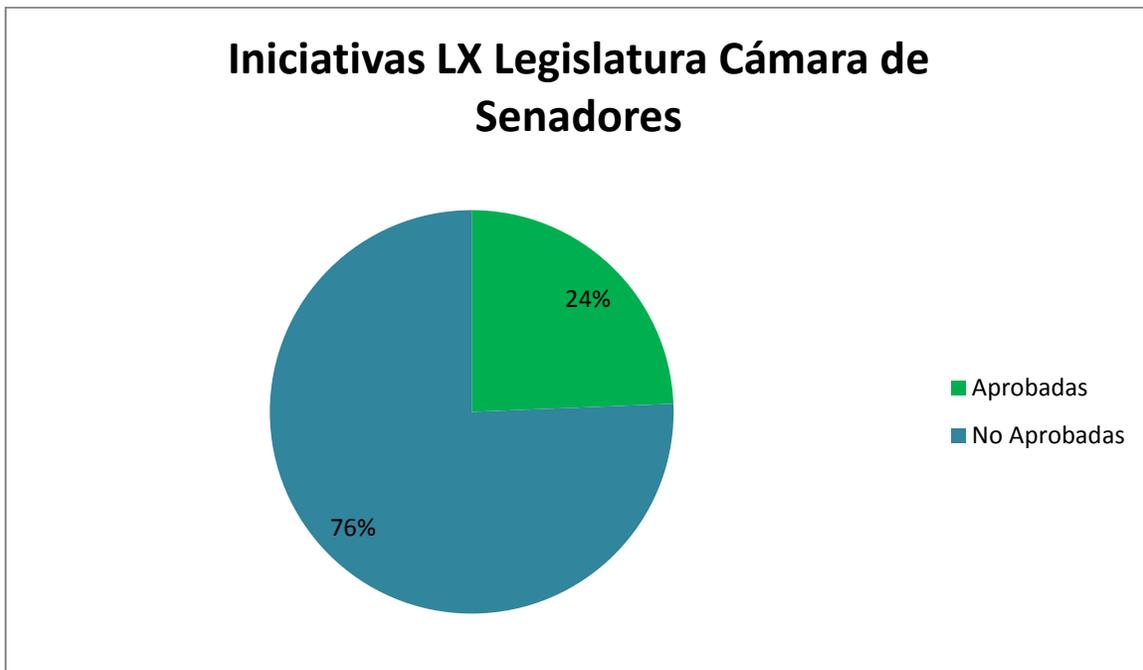
³⁷¹ Actividad Legislativa del primer año de Ejercicio de la LX Legislatura, periodo de septiembre 2006 a abril de 2007. http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/ActLegis_1anio.pdf fecha de consulta: 16 de enero de 2012.

³⁷² Actividad Legislativa del segundo año de Ejercicio de la LX Legislatura, periodo de septiembre a diciembre de 2007. <http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/SAPPO.pdf> fecha de consulta: 16 de enero de 2012.

³⁷³ Actividad Legislativa del segundo año de Ejercicio de la LX Legislatura, periodo de febrero a abril de 2008. http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/ActLegis_SPO_lib1.pdf fecha de consulta: 16 de enero de 2012.

³⁷⁴ Actividad Legislativa del tercer año de Ejercicio de la LX Legislatura, periodo de septiembre a diciembre de 2008. <http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/ALTAPPO.pdf> fecha de consulta: 16 de enero de 2012.

³⁷⁵ Actividad Legislativa del Tercer año de Ejercicio de la LX Legislatura, periodo de febrero a abril de 2009. <http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/ALTASPO.pdf> fecha de consulta: 16 de enero de 2012.



Vemos pues que aunque esta tabla carece de algunos periodos de la LX Legislatura, nos da información suficiente para darnos cuenta que al igual que en la Cámara de Diputados la mayoría de las iniciativas presentadas son hechas por parte de los legisladores de la propia Cámara, y de igual manera vemos que existe un número considerable de iniciativas presentadas, sin embargo tan sólo un 19.46% de las iniciativas presentadas fueron aprobadas.

A continuación vamos a analizar algunos periodos de la LXI Legislatura (2009 – 2012) que es la actual, analizaremos los siguientes periodos puesto que son los únicos con información sintetizada y digitalizada en el sitio del Senado de la República. La LXI tiene la siguiente composición en relación a los grupos parlamentarios: 50 Senadores del PAN, 33 del PRI, 24 del PRD, 7 del PVEM, 5 del PR, 5 de Convergencia, y 4 sin grupo parlamentario³⁷⁶, así pues vemos que tiene una conformación muy similar a la LX Legislatura en la que es el PAN el que sigue teniendo el mayor número de Senadores.

³⁷⁶ Distribución de la LX Legislatura del Senado de la República. http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/salon_LXI.pdf fecha de consulta: 16 de enero de 2012.

Legislatura LXI

Origen	Sep. – Dic. 09 ³⁷⁷	Feb. – Abril 10 ³⁷⁸	Sep. – Dic. 10 ³⁷⁹	Presentadas	Aprobadas
Ejecutivo Federal	7	1	6	14	130
Diputados	-	-	-	-	
Legislaturas Locales	1	1	2	4	
Senadores	262	209	251	722	
PAN	60	37	49	146	
PRI	85	69	63	217	
PRD	52	49	58	159	
PVEM	37	26	33	96	
CONV	1	7	6	14	
PT	7	5	16	28	
CONJUNTAS	17	15	25	57	
S/GP	3	1	1	5	
INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	-	-	-	-	
TOTAL	270	211	259	740	161

En la tabla de la productividad legislativa de parte de la LXI Legislatura, al igual que en la tabla anterior carece de ciertos periodos de la Legislatura, unos porque aún no transcurren y otros porque su información no se encuentra en los informes del sitio web del Senado, sin embargo, la información en ella esgrimida es suficiente para darnos cuenta que es muy bajo el porcentaje de iniciativas aprobadas en lo que va de la legislatura, de las presentadas en dichos periodos sólo el 17.56% han sido aprobadas. Veamos la siguiente gráfica para una mejor ilustración:

³⁷⁷ Actividad Legislativa del Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Primer año de ejercicio de la LXI Legislatura. <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=4&sm=5> fecha de consulta: 16 de enero de 2012.

³⁷⁸ Actividad Legislativa del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Primer año de ejercicio de la LXI Legislatura. http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/ActLegis_2PPO.pdf fecha de consulta: 16 de enero de 2012.

³⁷⁹ Actividad Legislativa del Primer Periodo Ordinario de Sesiones del segundo año de ejercicio de la LXI Legislatura. http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/LXI_SAPPO_2D.pdf fecha de consulta: 16 de enero de 2012.



Como ya lo mencionamos en el análisis del trabajo de los diputados, en los casos de ambas cámaras vemos que hay un porcentaje que oscila entre el 13 y 19% de iniciativas aprobadas en relación a las presentadas, y como bien dijimos existen infinidad de razones para explicar el rezago en el trabajo legislativo, porque también cabe señalar que malo sería que todas las iniciativas presentadas fueran aprobadas, pero el problema son las pendientes por resolver o en el caso de la Cámara de Diputados a aquellas que se les dio carpetazo y fueron concluidas. Otro tema que debería ser analizado es cuántas de las iniciativas aprobadas en el Congreso atienden realmente a las necesidades de nuestra vida diaria, porque si bien vemos que hay un porcentaje de aprobación es claro que siguen temas pendientes por ser resueltos en el Poder Legislativo, por ejemplo la Reforma Política, una reforma laboral de fondo, una reforma fiscal que verdaderamente atienda a la situación económica del país, una reforma energética viable. En fin, sabemos que hay reformas estructurales necesarias para el Estado Mexicano pero que implican un gran costo político y que hasta el día de hoy no han querido asumir los actores políticos que ocupan los escaños en nuestro Congreso.

6.2 OPINIÓN PÚBLICA

Para continuar con este capítulo es turno de analizar la opinión pública acerca de nuestro Congreso y de nuestros legisladores, de acuerdo con la Real Academia Española la opinión pública es el sentir o estimación en que coincide la generalidad de las personas acerca de asuntos determinados³⁸⁰. Es el conjunto fluctuante de posiciones acerca de cuestiones políticas, morales, económicas, entre otras, y la conocemos a través de sondeos o encuestas de opinión que pretenden constituir una especie de termómetro de la opinión pública.³⁸¹ La opinión pública es la relación popular frente a determinadas declaraciones y antes ciertas preguntas formuladas claramente durante el transcurso de una entrevista.³⁸² Así pues en este análisis buscamos mostrar la opinión pública que existe en torno al Poder Legislativo Federal en México y misma que podemos conocer a través de encuestas.

En primer lugar vamos a mostrar los niveles de confianza que tiene la sociedad en nuestros legisladores federales para este efecto tenemos los análisis de dos empresas encuestadoras Parametría y Mitofsky³⁸³ en diferentes estudios de opinión del 2009 al 2011.

Parametría en su Encuesta Nacional de Vivienda realizada del 17 al 21 de diciembre de 2009,³⁸⁴ en los que se encuestaron a 1200³⁸⁵ personas a los que se les

³⁸⁰ Diccionario de la Lengua Española, Vigésimo segunda edición, www.rae.es/opinion fecha de consulta: 16 de enero de 2012.

³⁸¹ CLÉMENT, Elisabeth, *Philosophie d A à Z*, Editorial Hatier, Paris, 2002, p. 324.

³⁸² OCHOA, Oscar, *Comunicación Política y Opinión Pública*, Mc Graw Hill, México, 2001, p. 6.

³⁸³ Ambas encuestadoras son miembros de la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y Opinión Pública (AMAI), por su parte Parametría es una empresa dedicada a la investigación estratégica de la opinión y análisis de resultados, con más de diez años en México, Estados Unidos y algunos países de América Latina, su director es Francisco Abundis. Consulta Mitofsky es la empresa dirigida por Roy Campos que se dedica al campo de la investigación de la opinión pública cuya principal tarea es la consultoría especializada en estudios de mercado y opinión pública a través de mediciones de actitudes, valores y características de diversos estratos de la población. <http://consulta.mx/web/index.php/nuestra-empresa> fecha de consulta: 24 de enero de 2012. http://www.parametria.com.mx/somos_parametria.php fecha de consulta: 24 de enero de 2012.

³⁸⁴ Reducción de Legisladores: aprobación desinformada <http://www.parametria.com.mx/Mobile/DetalleEstudio.php?i=4179> fecha de consulta: 17 de enero de 2012.

preguntó qué tanta confianza tenían en determinadas instituciones y vemos que los resultados asombran, ya que los Diputados Federales sólo cuentan con el 30%, sólo por encima de los Diputados Locales con el 29%, los partidos políticos con el 28%, la policía con el 26% y los agentes de tránsito con 25%; mientras que la iglesia católica tiene un 73%, el ejército el 70%, el Instituto Federal Electoral el 64% y el Presidente de la República con el 54% de nivel de confianza; vemos pues que los legisladores federales, en el caso específico de los Diputados en el 2009 aparecen como una de las instituciones en las que la gente menos confía.

Ahora vamos a analizar las encuestas de Mitofsky que realizan a nivel nacional para medir el nivel de confianza de las instituciones, consulta Mitofsky hace mediciones anuales de las instituciones que conocemos como nacionales y que no necesariamente son todas ellas parte del orden de gobierno, pero que son importantes en la sociedad.

En el 2010 de 14 instituciones por las que se le preguntó a los encuestados, los Senadores ocuparon 10 lugar y los Diputados el 13 lugar en nivel de confianza, de acuerdo con la clasificación que hace Mitofsky en instituciones de confianza alta entre las que se ubica la iglesia en el primer lugar, las universidades, el ejército y los medios de comunicación; instituciones de confianza media en las que en esta encuesta aparece el IFE, la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República entre otros, ambos grupos de legisladores, tanto los Senadores como los Diputados Federales aparecen en el grupo de instituciones con confianza baja junto con los sindicatos, la policía y en último lugar los partidos políticos. En el caso de los Senadores del 1 al 10 en el nivel de confianza los encuestados le otorgaron un 6 y a los Diputados un 5.7.³⁸⁶

³⁸⁵ De acuerdo con la Encuesta realizada por Parametría, manifiestan que el nivel de confianza de la encuesta es del 95% con un margen de error de (+/-) 2.8%.

³⁸⁶ Confianza en las Instituciones, Consulta Mitofsky, Enero 2010. <http://www.opinamexico.org/opinion/ConfianzaInstituciones.pdf> fecha de consulta: 18 de enero de 2012.

Encuesta realizada del 27 al 31 de enero de 2012, a 1000 mexicanos mayores de 18 años en 100 secciones electorales de distintas regiones del país. El margen de error es de (+/-) 3.1%.

La misma evaluación realizada por Mitofsky pero en el mes de agosto de 2011³⁸⁷, vemos como tanto los Senadores como los Diputados siguen estando entre las instituciones con confianza más baja dentro de una clasificación en esta ocasión de 15 instituciones nacionales, los Senadores ocupan el lugar número 11 de la lista mientras que los Diputados caen al último lugar, los Senadores con una calificación de 5.9 y los Diputados con 5.6.³⁸⁸

A continuación mostramos una tabla que aparece en la misma encuesta realizada por Mitofsky de un comparativo de los niveles de confianza de las instituciones desde el 2008 hasta el 2011, y vemos cómo el promedio de la calificación del Senado y de los Diputados es bastante bajo, ambos permanecen durante los últimos 4 años en la clasificación de instituciones con nivel de confianza baja, y vemos que salvo el 2009 en el que los Senadores tuvieron una calificación de 6.9, la calificación ha disminuido.

Evaluación de Calificación Promedio					
Agosto 2008 – Agosto 2011³⁸⁹					
	Institución	2008	2009	2010	2011
1	Universidades	7.9	7.8	7.9	7.8
2	Iglesia	8	7.8	7.7	7.6
3	Ejército	7.8	7.7	7.6	7.5
4	Medios de Comunicación	7.6	7.7	7.6	7.4
5	CNDH	7.5	7.4	7.3	7.3
6	Empresarios	6.8	7	7	6.9
7	IFE	7	7.2	7	6.6
8	SCJN	7	7.1	7	6.6
9	Presidente de la República	6.9	7.1	6.7	6.5

³⁸⁷Confianza en Instituciones en México, Encuesta Nacional de Viviendas. http://consulta.mx/web/images/mexicoopinapdf/20110905_NA_Confianza_Instituciones.pdf fecha de consulta: 18 de enero de 2012.

³⁸⁸ Encuesta levantada por grupo Mitofsky del 20 al 24 de agosto de 2011 a 1000 mexicanos mayores de 18 años a través de entrevistas cara a cara en 100 secciones electorales de diferentes regiones del país. La encuesta tiene un margen de error de (+/-) 3.1%.

³⁸⁹ Confianza en Instituciones en México, Encuesta Nacional de Viviendas. http://consulta.mx/web/images/mexicoopinapdf/20110905_NA_Confianza_Instituciones.pdf fecha de consulta: 18 de enero de 2012. La tabla muestra los tres grupos de instituciones, en azul las instituciones que alcanzan un nivel de confianza alto, en verde las de confianza media y en naranja las de confianza baja.

10	Bancos	6.8	7	6.7	6.5
11	Senadores	6.1	6.8	6	5.9
12	Sindicatos	6	6.6	5.9	5.7
13	Partidos Políticos	5.7	6	5.7	5.7
14	Policías	6.1	6	5.8	5.6
15	Diputados	5.7	6	5.7	5.6

Una vez analizadas las encuestas de Parametría y de Mitofsky en relación a la confianza que tienen los mexicanos en sus instituciones y de ver que el nivel de confianza que existe en los legisladores federales es muy bajo, mostraremos otras encuestas y estudios realizados por las dos encuestadoras anteriores y por el CESOP (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública) de la Cámara de Diputados en relación a una evaluación del trabajo de los legisladores.

En diciembre 2007 el CESOP realizó el estudio de Percepciones y Evaluación de la Cámara de Diputados³⁹⁰, de este estudio vale la pena analizar ciertas preguntas de las realizadas a los entrevistados ya que nos ayudaran a darnos cuenta cómo la sociedad evalúa el trabajo de nuestros legisladores. En dicha encuesta³⁹¹ se le pregunta a los ciudadanos que si están de acuerdo en la manera en cómo trabajan los Diputados en la que sólo el 26% está algo o muy de acuerdo y el 50% está algo o muy en desacuerdo; de acuerdo con el estudio en análisis se califica el trabajo de los Diputados en una escala de 1 al 10 con un 5.4 de calificación. Una pregunta que llama mucho mi atención es que los encuestados de una lista de 10 temas que se le enuncian acerca de cuál cree deba ser más importante para los diputados la mayoría contestó que deben atender a la disminución de impuestos con un 38% seguido por reformar el sistema de justicia con un 18%. Además debemos mencionar que de los encuestados la mayoría con un 29% creen que el Congreso de la Unión es el principal responsable de los problemas económicos del país por no aprobar las reformas necesarias. Vemos pues que nuestro Congreso y en específico la Cámara

³⁹⁰ CESOP, Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Encuestas/3_Opinion_sobre_Camara_Diputados.pdf fecha de consulta 18 de enero de 2012.

³⁹¹ Encuesta realizada del 14 al 18 de diciembre de 2007 a 1200 personas mayores de 18 años por la empresa Ipsos-Bimsa, esta encuesta tiene un margen de error de (+/-) 3.2%.

de Diputados tiene un nivel de aprobación en relación a su trabajo muy baja, la ciudadanía siente que no está haciendo bien su trabajo puesto que temas que debieran ser atendidos con apremio y de acuerdo a las necesidades de la ciudadanía siguen pendientes.

Ahora veamos la evaluación que hace Mitofsky en el 2006³⁹² del Poder Legislativo, en esta encuesta los entrevistados califican el trabajo realizado por el Congreso en la LIX Legislatura (2003 – 2006) y el 35.8% consideran que fue regular, seguido de un 21.5% que consideran que fue malo, mientras que sólo el 5.3% consideran que muy bueno y el 19.9% bueno. En relación a si los entrevistados consideran que se aprobaron las reformas que necesitaba el país el 33.5% consideran que sí, el 30.9% que no, pero una cifra sin duda para poner en relieve es que el 35.6% no sabía, esta última cifra nos muestra que aparte de una calificación baja al trabajo de los legisladores existe un gran desconocimiento de lo que se realiza.

Continuamos con el análisis de las encuestas que realizó Parametría sobre la Evaluación Legislativa, en el 2011³⁹³ el 46% de los encuestados dice desaprobar la forma en que realizan su trabajo los Diputados Federales, mientras que sólo el 32% lo aprobó; en el caso de los Senadores, el 48% desaprobó su trabajo y sólo el 28% aprobó la forma en que trabajan. En estas cifras vemos una notoria desaprobación por parte de la población hacia el trabajo realizado por nuestros legisladores federales.

Para concluir con el análisis de la opinión pública a cerca de nuestro Poder Legislativo Federal quiero mostrar algunas encuestas en que se tocan diferentes

³⁹² Encuesta Realizada por Mitofsky del 19 al 27 de agosto de 2006 a 1200 mexicanos mayores de 18 años, en 140 secciones electorales de diferentes regiones del país a través de entrevistas cara a cara, esta encuesta tiene un margen de error de (+/-) 2.8%. www.consulta.com.mx fecha de consulta 18 de enero de 2012.

³⁹³ Encuesta Nacional de Vivienda realizada por Parametría a 900 personas entre febrero y marzo de 2011 con un margen de error de (+/-) 3.3%. http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudioImprimir.php?E=4280&TB_iframe=true&height=470&width=800&modal=1 fecha de consulta: 18 de enero de 2012.

temas de interés de nuestro Congreso para darnos cuenta qué opinión le merecen los mismos a la población.

El que los legisladores gocen con fuero³⁹⁴ ha sido tema controversial, Mitofsky en su estudio sobre la Reforma Política³⁹⁵ en México realizó una encuesta en el 2007³⁹⁶ en la que el 62.3% de los encuestados están en contra de que los legisladores gocen de fuero, mientras que sólo un 21.5% está a favor.

Otro tema que ha sido constante en relación a las reformas que debe tener el Poder Legislativo es la posibilidad de que haya reelección inmediata, misma que hasta el día de hoy está prohibida por el artículo 59 de nuestra Constitución.³⁹⁷ En la misma encuesta, el 66.4% se manifestó en contra de que los Senadores se reeligieran de manera inmediata mientras que sólo un 13.5% dijo estar de acuerdo, en cuanto a los Diputados las cifras son muy similares, ya que el 67.7% dijo estar en contra de su reelección y sólo el 13.3% a favor. Y por último, otro tema de la reforma

³⁹⁴ Así se le llama popularmente a la inmunidad con la que cuentan diputados y senadores de no poder ser perseguidos penalmente durante el tiempo de su representación, sin que previamente la Cámara respectiva no pronuncie el desafuero después de un juicio de procedencia, esta inmunidad está consagrada en el artículo 111 constitucional. GONZÁLEZ SCHMAL, *op. cit.*, pp. 295 – 296. Por su parte Burgo diferencia el fuero inmunidad y el fuero de no procesabilidad, el primero y contenido en el artículo 61 constitucional es el privilegio que entraña irresponsabilidad jurídica ya que los legisladores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas; por otra parte el fuero de no procesabilidad es el consagrado en el artículo 111 de la constitución no implica irresponsabilidad ante las autoridades judiciales sino que mientras no se promueva un juicio de procedencia no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria por la comisión de delitos. BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2007, pp. 716 – 717.

³⁹⁵ Las Reformas Posibles, Encuesta Nacional de Vivienda, marzo 2007 http://consulta.mx/web/images/mexicoopinapdf/NA20070219_RefPolitica.pdf fecha de consulta: 18 de enero de 2012.

³⁹⁶ Encuesta realizada entre el 16 y 19 de marzo de 2007 a 1000 mexicanos mayores de 18 años en 100 secciones electorales de diferentes regiones del país a través de entrevistas cara a cara. Esta encuesta tiene un margen de error de (+/-) 3.1%.

³⁹⁷ Esta prohibición a la reelección inmediata es la única reforma que ha tenido el artículo 59 constitucional, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, en la que el texto quedó como actualmente lo encontramos en la Constitución, pese a que nuestra Constitución de 1917 fue producto de la Revolución en la que se pugnaba por la no reelección si se permitía la de los legisladores inmediatamente y fue hasta que el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario en respuesta a las propuestas de Plutarco Elías Calles acerca del régimen de las instituciones, propusieron que se prohibiera la reelección inmediata de legisladores. BAÉZ MARTÍNEZ, Roberto, *Comentarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, PACJ, México, 2008, p. 148.

política y que fue tratado en esta encuesta es la posibilidad de reducir el número de legisladores federales, tanto Diputados como Senadores, el 61.9% dijo estar de acuerdo en que disminuya el número de Diputados y Senadores, el 20.4% dijo que el número actual de legisladores es apenas suficiente y sólo el 5.7% de los encuestados manifestó que debería haber más legisladores.

En relación a este último tema que es la reducción en el número de legisladores quiero citar la Encuesta Nacional de Viviendas realizada por el grupo Parametría en diciembre de 2009³⁹⁸, en la que el 79% de los encuestados está a favor de que se reduzca el número de legisladores y sólo 5% en contra.

Claramente explican las mismas encuestadoras que en todas las encuestas se refleja el estado de ánimo y las percepciones de la población al momento de la aplicación de las entrevistas, sin pretender ser pronósticos, predicciones o vaticinios, siendo pues todas las preguntas un indicador de la situación presente en el momento en que se lleva a cabo el levantamiento de la entrevista.³⁹⁹ Sin embargo, bien sirven estas encuestas para ayudar a comprender cómo es visto y evaluado nuestro Poder Legislativo, puesto que las encuestas son un reflejo de lo de ellos dice un porcentaje de la población. Vemos pues que la opinión de la ciudadanía en relación a nuestro Poder Legislativo es que necesita reformas, no sólo en el número de personas que lo integran sino principalmente en la manera en la que trabajan y probablemente así aumenten sus niveles de confianza.

En este capítulo analizamos la productividad legislativa de nuestro Congreso y vimos que existe un gran rezago en el proceso legislativo ya que hay gran número de iniciativas pendientes por resolver, después de analizar el trabajo que han realizados

³⁹⁸ Reducción de Legisladores: aprobación desinformada, Encuesta Nacional de Viviendas realizada por Grupo Parametría. <http://www.parametria.com.mx/Mobile/DetalleEstudio.php?i=4179> fecha de consulta: 18 de enero de 2012. La encuesta fue levantada del 17 al 21 de diciembre de 2009, a 1200 personas, con un margen de error de (+/-) 2.8%.

³⁹⁹ México: Confianza en las Instituciones, Consulta Mitofsky, México, 2011, p. 1. http://consulta.mx/web/images/mexicoopinapdf/20110905_NA_Confianza_Instituciones.pdf fecha de consulta 18 de enero de 2012.

las tres últimas legislaturas en la actividad legislativa y de ver los estudios de las encuestadoras sobre la opinión que le merece a la población nuestro Congreso, nos damos cuenta que sin duda alguna hay razones de sobra para que éste no sea una de las instituciones mejores calificadas en nuestro país.

En el siguiente capítulo analizaremos otras opciones a través de un estudio de Derecho Comparado sobre el proceso de formación de leyes, principalmente el trabajo realizado por la COFEMER (Comisión Federal de Mejora Regulatoria) en nuestro país, con lo que intentaremos dar algunas propuestas para que el trabajo legislativo de nuestro Congreso sea más eficiente y que responda a los temas de urgencia para nuestro país.

CAPÍTULO VII.

ESTUDIO COMPARADO PARA LA MEJORA REGULATORIA

El objetivo de este capítulo es realizar un estudio mediante el derecho comparado de dos sistemas, uno nacional y otro extranjero, cuyo objetivo de ambos es mejorar la regulación de un país, explicaremos en qué consiste el Derecho Comparado y por qué creemos que es una herramienta útil para nuestro estudio.

En este capítulo se analizará lo que nuestra legislación nacional prevé para la Mejora Regulatoria, a través de un estudio de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y de una de sus principales herramientas que es la Manifestación de Impacto Regulatorio; por otro lado ya en el ámbito internacional, trataremos la técnica legislativa alemana en lo que se refiere a cuestionarios o *checklist* que se utilizan en la elaboración de los proyectos de ley y cuyo objetivo es verificar la necesidad o no de una nueva legislación.⁴⁰⁰

7.1 En qué consiste el Derecho Comparado

El derecho comparado es la comparación de los diferentes sistemas legales del mundo, aunque se procura que éste tenga como característica su internacionalidad también se pueden comparar instituciones jurídicas en un mismo sistema jurídico a lo que se le suele llamar derecho comparado nacional.⁴⁰¹

La ciencia del derecho comparado comprende técnicas de interpretación de textos, principios, reglas, normas de un sistema nacional, además comprende el descubrimiento de modelos para prevenir o resolver conflictos sociales; será sólo a través del derecho comparado que podremos tener una gama de soluciones a un

⁴⁰⁰ GERVÁN, Mariano, *Listas de verificación en la elaboración de proyectos de ley: el caso alemán y el cuestionario azul*, Programa de Estudios Legislativos – Universidad Católica de la Plata- Pontificia Universidad Católica de Argentina, Argentina, 2011, p. 2.

⁴⁰¹ ZWEIGERT K. y KÖTZ H, *Introducción al Derecho Comparado*, Oxford, Traducción de la 3ª ed; en Inglés, México, 2002, pp.3 – 51.

determinado problema en un sistema jurídico, ya que el derecho comparado ofrece la posibilidad de hallar la mejor solución a ciertas situaciones, o cuando menos de realizar lo que Zweigert & Kötz definen como el *tertium comparationis*, es decir, una evaluación que, considerando las características propias de cada lugar, determina las virtudes y defectos de la regulación en cada caso, para hacer un juicio en torno a cuál sería la mejor solución para un sistema jurídico determinado, sin importar a qué familia jurídica pertenece, así como la viabilidad o no de realizar “trasplantes jurídicos.”⁴⁰²

El objeto de estudio de este capítulo es saber qué mecanismos se utilizan tanto en Alemania como en la Comisión de Mejora Regulatoria en México, con la finalidad de mejorar la eficacia en el proceso de formación de normas. Se ha decidido tomar el caso de Alemania para nuestro estudio por varias razones, la primera se debe a que es en la legislación alemana en la que encontramos el primer antecedente de procedimientos de mejora regulatoria con el cuestionario azul que más adelante estudiaremos,⁴⁰³ otra de las razones es porque para la OCDE las políticas de mejora regulatoria en este país tienen un impacto positivo en los mercados⁴⁰⁴, además las autoridades alemanas tienen claro que a través de la mejora regulatoria se aumenta la competitividad nacional y por último, porque los alemanes tienen claro que en las políticas de mejora regulatoria se debe seguir con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, transparencia y rendición de cuentas.⁴⁰⁵

Para tales efectos, se ha seguido el método de derecho comparado. De acuerdo con Zweigert y Kötz⁴⁰⁶ el derecho comparado es de gran utilidad entre

⁴⁰² *Ibidem*, p.15.

⁴⁰³ GERVÁN, *op. cit.*, p.2.

⁴⁰⁴ KERN, Bastian, OECD Workshop and Policy Dialogue on Technical Barriers to Trade 5-6 October 2009 <http://www.oecd.org/dataoecd/30/52/44235023.pdf> fecha de consulta: 8 de julio de 2012.

⁴⁰⁵ Programa Especial de Mejora Regulatoria 2007 – 2012, Secretaría de Fomento Económico, Gobierno del Estado de Yucatán, p. 27. http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/mejora_regulatoria/Programa_Especial_de_Mejora_Regulatoria.pdf fecha de consulta: 25 de septiembre de 2012.

⁴⁰⁶ *Ibidem*, p.17

otros factores, para reformar leyes en los países en el mundo entero y especialmente en Estados en vías de desarrollo y coincido con ellos, ya que se penetra en diferentes sociedades y culturas del mundo y esto enriquece el entendimiento de una situación; se permite comparar formas que tienen distintos sistemas jurídicos (o distintas áreas en un mismo sistema jurídico) para resolver problemas similares, y al analizar las soluciones, se pueden contraponer, comparar, evaluar y sugerir correcciones. Comentan Zweigert & Kötz que los legisladores de todos los países han descubierto que es difícil la creación de nuevas leyes sin realizar estudios comparados del tema que se pretende legislar.

El método de derecho comparado requiere que partamos de una pregunta que delinearé el estudio a realizar, en este caso debemos preguntarnos ¿cómo es el proceso de formación de leyes en otros sistemas jurídicos?, se investiga dicha pregunta evitando toda limitación o restricción en cuanto a las fuentes de derecho se trata, se debe siempre procurar no ser tan rígido y no restarle importancia a fuentes que en nuestro país puedan no ser tan importantes; una vez realizada la investigación tenemos que preguntarnos si ha resultado satisfactoriamente en dónde tiene su origen y si funcionará en el ámbito en el que lo queremos implementar.⁴⁰⁷

Después de delinear cuál es el método para realizar un estudio de derecho comparado procedemos a estudiar cuál es el proceso de formación de normas en México pero en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal y por otro lado, cómo ha sido en Alemania.

7.2 Mejora Regulatoria en México

En esta parte de estudio de derecho comparado nacional estudiaremos la legislación que existe en México para la Mejora Regulatoria cuyos antecedentes son internacionales. Hoy en día la Mejora Regulatoria es un procedimiento único del

⁴⁰⁷ *Ibidem*, pp. 19 – 40.

Poder Ejecutivo pero es un gran antecedente para nuestro proceso legislativo. Como veremos en este apartado en México existe la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y debemos comprender qué es, qué hace y conocer una de sus principales herramientas que es la Manifestación de Impacto Regulatorio la cual es la que más interesa a este estudio, ya que consideramos que se puede implementar de manera similar en el proceso legislativo federal.

7.2.1 Qué es la Mejora Regulatoria

La mejora regulatoria en México está prevista a partir del artículo 69 – A de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo⁴⁰⁸, así mismo en el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria⁴⁰⁹, y en el artículo 45 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización⁴¹⁰. Sin embargo, éstas no la definen, es el propio sitio de la Comisión Federal de la Mejora Regulatoria quien la define: “La mejora regulatoria es la política pública que promueve una mayor calidad

⁴⁰⁸ Artículo adicionado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril del 2000.

Artículo 77. ...

Las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas serán responsables de emitir las reglas de operación de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente o, en su caso, las modificaciones a aquéllas que continúen vigentes, previa autorización presupuestaria de la Secretaría y dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria sujetándose al siguiente procedimiento:

I. Las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas deberán presentar a la Secretaría, a más tardar el 21 de noviembre, sus proyectos de reglas de operación, tanto de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente, como las modificaciones a aquéllas que continúen vigentes.

⁴⁰⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.

Artículo 45. Los anteproyectos que se presenten en los comités para discusión se acompañarán de una manifestación de impacto regulatorio, en la forma que determine la Secretaría, que deberá contener una explicación sucinta de la finalidad de la norma, de las medidas propuestas, de las alternativas consideradas y de las razones por las que fueron desechadas, una comparación de dichas medidas con los antecedentes regulatorios, así como una descripción general de las ventajas y desventajas y de la factibilidad técnica de la comprobación del cumplimiento con la norma. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 4A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la manifestación debe presentarse a la Secretaría en la misma fecha que al comité.

⁴¹⁰ Artículo reformado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1997.

en el marco regulatorio, a fin de que se generen mayores beneficios que costos y el máximo bienestar social".⁴¹¹

Debemos en primer lugar definir lo que es una política pública, y es necesario que comprendamos que viene del término anglosajón *policy* y que tratándose de una *public policy* o su traducción política pública hace referencia a una acción pública, al aspecto programático de la acción gubernamental, de acuerdo con Kauffer, una política pública es una actividad material o simbólica que gestionan las autoridades públicas para atender asuntos públicos.⁴¹²

Vemos pues que la mejora regulatoria es una política pública, es decir, una acción gubernamental, con el objetivo de tener un marco regulatorio de mejor calidad y que genere más beneficios que costos. Ahora debemos explicar a qué nos referimos con un marco regulatorio.

El marco regulatorio se compone por las regulaciones que existen en nuestro país, y que en este caso se refieren a las emitidas por el Poder Ejecutivo Federal, son las reglas que norman las actividades económicas y sociales de los particulares, mediante las cuales el Estado pretende garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados, generar certeza jurídica, garantizar derechos de propiedad, evitar daños inminentes o bien atenuar o eliminar daños existentes a la salud o bienestar de la población, a la salud animal y vegetal, al medio ambiente, a los recursos naturales o a la economía.⁴¹³

Las regulaciones son pues las normas emitidas por el gobierno para garantizar beneficios sociales, de acuerdo con la COFEMER (Comisión Federal de Mejora

⁴¹¹ ¿Qué es la mejora regulatoria? <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=90> fecha de consulta: 2 de febrero de 2012.

⁴¹² KAUFFER MICHEL, Edith, *Las políticas públicas: algunos apuntes generales*, Coordinación General de Políticas Públicas del Estado de Jalisco, pp. 2 – 3 <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/ppapuntes.pdf> fecha de consulta: 3 de febrero de 2012.

⁴¹³ ¿Qué es la regulación? <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=89> fecha de consulta: 3 de febrero de 2012.

Regulatoria), las regulaciones gubernamentales se clasifican en tres tipos: económicas, que son las disposiciones mediante las cuales el gobierno interviene en los mercados estableciendo restricciones que deben cumplir los ciudadanos y las empresas; las sociales que buscan proteger el medio ambiente y la salud humana, animal y vegetal, así como establecer condiciones para el ejercicio de profesiones y para las relaciones laborales, y por último las administrativas que son las que organizan el funcionamiento de la propia administración pública⁴¹⁴. Recordando que para la COFEMER solamente importan las regulaciones de la Administración Pública Federal⁴¹⁵ como lo veremos más adelante, es importante saber que estas regulaciones se formalizan a través de disposiciones jurídicas como Decretos, Reglamentos, Acuerdos Presidenciales, Acuerdos Secretariales, Lineamientos, Resoluciones, Normas Oficiales Mexicanas, Circulares, Avisos, entre otros.⁴¹⁶

Una vez dicho qué es la mejora regulatoria y qué regulaciones serán materia de esta política pública es necesario saber cómo se realiza el proceso para mejorar nuestra regulación.

La política pública de mejora regulatoria tiene dos vías, una es a través del análisis del flujo regulatorio, es decir, que la nueva regulación desde el momento en que se está confeccionando por las autoridades, debe ser sometida a un proceso de mejora regulatoria, promoviendo la consulta pública; en esta primera vía se busca que el regulador garantice *ex ante* que el impacto de la regulación, en términos de costos y beneficios, será positivo, por lo tanto, las regulaciones deben de ir

⁴¹⁴ ¿Qué es la regulación? <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=89> fecha de consulta: 3 de febrero de 2012.

⁴¹⁵ La Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, en este caso del Federal, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, Porrúa, México, 2002, p. 263.

⁴¹⁶ ¿Qué es la regulación? <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=89> fecha de consulta: 3 de febrero de 2012.

acompañadas de una manifestación de impacto regulatorio.⁴¹⁷ Esta atribución es de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria concebida en el artículo 69-E fracción II⁴¹⁸ de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La segunda vía es la de una revisión constante del acervo regulatorio en México, deben existir revisiones periódicas de la regulación vigente, estos análisis deben ser permanentes y aquí se realiza una valoración *ex post* del impacto regulatorio, con el objetivo de adecuar la regulación en relación a obtener los mayores beneficios y menores costos.⁴¹⁹

7.2.2 COFEMER

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria es un órgano administrativo desconcentrado⁴²⁰ de la Secretaría de Economía⁴²¹, que promoverá la transparencia

⁴¹⁷ ¿Qué es la mejora regulatoria? <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=90> fecha de consulta 6 de febrero de 2012.

⁴¹⁸ Artículo 69-E.- La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Para ello la Comisión contará con autonomía técnica y operativa, y tendrá las siguiente atribuciones:

...
II. Dictaminar los anteproyectos a que se refiere el artículo 69-H y las manifestaciones de impacto regulatorio correspondientes;

...
⁴¹⁹ Artículo 69-E fracción I, Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Para ello la Comisión contará con autonomía técnica y operativa, y tendrá las siguiente atribuciones:

I. Revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos;

⁴²⁰ Un órgano desconcentrado es aquél inferior subordinado a una Secretaría del Ejecutivo, creados por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios y con tienen personalidad jurídica propia. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, Porrúa, México, 2002, pp. 496 – 497.

⁴²¹ La Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su artículo 69-E sigue mencionando que la COFEMER es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, sin

en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Para ello la Comisión contará con autonomía técnica y operativa.⁴²² La COFEMER es un órgano de creación relativamente reciente, fue creado el 19 de abril del 2000 mediante la adición de ciertos artículos a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.⁴²³

Las principales atribuciones de la COFEMER, son: revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar proyectos de disposiciones legislativas y administrativas; elaborar programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos; dictaminar anteproyectos del ejecutivo; dictaminar las manifestaciones de impacto regulatorio; llevar el Registro Federal de Trámites y Servicios; opinar sobre los programas de mejora regulatoria de la administración pública federal; brindar asesoría técnica en materia de mejora regulatoria; entre otras.⁴²⁴

embargo, esa Secretaría pasó a ser la Secretaría de Economía a través de Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000.

⁴²² Artículo 69-E Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

⁴²³ Diario Oficial de la Federación, 19 de abril del 2000, www.dof.gob.mx fecha de consulta: 6 de febrero de 2012.

⁴²⁴ Artículo 69-E Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Para ello la Comisión contará con autonomía técnica y operativa, y tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos;
- II. Dictaminar los anteproyectos a que se refiere el artículo 69-H y las manifestaciones de impacto regulatorio correspondientes;
- III. Llevar el Registro Federal de Trámites y Servicios;
- IV. Opinar sobre los programas de mejora regulatoria de las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal;
- V. Brindar asesoría técnica en materia de mejora regulatoria a las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, así como a los estados y municipios que lo soliciten, y celebrar convenios para tal efecto;
- VI. Celebrar acuerdos interinstitucionales en materia de mejora regulatoria, en los términos de la Ley sobre Celebración de Tratados;
- VII. Expedir, publicar y presentar ante el Congreso de la Unión un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y los avances de las dependencias y organismos descentralizados en sus programas de mejora regulatoria, y
- VIII. Las demás que establecen esta Ley y otras disposiciones.

La COFEMER cuenta con un Consejo que está integrado por los titulares de las Secretarías de Economía, quien lo presidirá, de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública y de Trabajo y Previsión Social, así como de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Este consejo busca ser el enlace entre los sectores público, social y privado para recabar opiniones en relación a la mejora regulatoria⁴²⁵, pero tendrá un Director nombrado por el Presidente de la República.⁴²⁶

Como ya vimos la COFEMER fue dotada por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo de tres herramientas para llevar a cabo la política de mejora regulatoria, la Manifestación de Impacto Regulatorio, la Consulta Pública y los Programas de Mejora Regulatoria; estos últimos son los programas a través de los cuales la Administración Pública Federal se compromete a mejorar su acervo regulatorio, la COFEMER brinda asesoría para llevar a cabo estos programas. En cuanto a la Manifestación de Impacto Regulatorio y la Consulta pública, es en relación a los análisis *ex ante* de la regulación, como ya lo mencionamos en los párrafos que anteceden y lo explicaremos más a detalle en el siguiente apartado.

7.2.3 Manifestación de Impacto Regulatorio y la Consulta Pública

⁴²⁵ Artículo 69-F Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

La Comisión contará con un consejo que tendrá las siguientes facultades:

- I. Ser enlace entre los sectores público, social y privado para recabar las opiniones de dichos sectores en materia de mejora regulatoria;
- II. Conocer los programas de la Comisión así como los informes que presente el director general, y
- III. Acordar los asuntos que se sometan a su consideración.

El consejo estará integrado por los titulares de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, quien lo presidirá, de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Trabajo y Previsión Social, así como de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Serán invitados permanentes del consejo el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión Federal de Competencia, el Procurador Federal del Consumidor, los demás servidores públicos que establezca el Titular del Ejecutivo Federal, y al menos cinco representantes del sector empresarial y uno de cada uno de los sectores académico, laboral y agropecuario a nivel nacional.

El consejo operará en los términos del reglamento interno que al efecto expida.

⁴²⁶ Artículo 69-G Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

La Comisión tendrá un director general, quien será designado por el Titular del Ejecutivo Federal y dirigirá y representará legalmente a la Comisión, adscribirá las unidades administrativas de la misma, expedirá sus manuales, tramitará el presupuesto aprobado, delegará facultades en el ámbito de su competencia, interpretará lo previsto en el título tercero A de esta Ley para efectos administrativos y tendrá las demás facultades que le confieran esta Ley y otras disposiciones.

El director general deberá ser profesional en materias afines al objeto de la Comisión, tener treinta años cumplidos y haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales, del sector empresarial, de servicio público o académicas relacionadas con el objeto de la Comisión.

La Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) es una herramienta de política pública que tiene por objeto garantizar que los beneficios de las regulaciones sean superiores a sus costos. La MIR permite analizar sistemáticamente los impactos potenciales de los instrumentos regulatorios para la toma de decisiones gubernamentales, fomentando que éstos sean más transparentes y racionales.⁴²⁷

Cabe resaltar que la MIR no es una herramienta de creación mexicana para la mejora regulatoria, ésta tiene sus antecedentes en Estados Unidos y Dinamarca, y fue la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) quien emitió una recomendación en la década de los noventa para que los países miembros de la Organización utilizaran la MIR como herramienta para la mejora regulatoria. Aunque la MIR se ha aplicado en México desde la década de los noventa a través de la Ley Federal de Metrología y Normalización, fue hasta el 2000 con las reformas mencionadas a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo que ya se institucionalizó en ley la MIR⁴²⁸. Sin embargo no existía mucha claridad en el procedimiento para realizarla, y fue que el 26 de julio de 2010, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo de la Secretaría de Economía a través del cual se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio⁴²⁹, de ésta manera se han quitado obstáculos que dificultaban la implementación de esta herramienta.

Es una herramienta cuyo objetivo es mejorar la calidad de los proyectos de la Administración Pública Federal que incidan en la actividad económica de los particulares. El Instituto Nacional de Ecología en un estudio realizado sobre los aspectos legales de la MIR⁴³⁰, deja claro que ésta es responsabilidad exclusiva de la

⁴²⁷ Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, p. 5

⁴²⁸ *Idem*.

⁴²⁹ Acuerdo por el que se fijan los plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5153094&fecha=26/07/2010 fecha de consulta: 6 de febrero 2012.

⁴³⁰ SAAD L., GARCÍA P. y QUIÑONES L., *Aspectos legales relacionados con la Manifestación de Impacto Regulatorio y ejemplos de costo beneficio*, Instituto Nacional de Ecología – Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, 2003, p. 11.

dependencia o entidad que elabora el proyecto de regulación, y en ella deben identificarse claramente, para su presentación al público en general y a funcionarios del Gobierno Federal, el objetivo de la disposición propuesta, la estrategia para lograrlo y los efectos probables en la economía y la sociedad. El Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) al hablar de la MIR determina que es una metodología que tiene el objeto de analizar el impacto de la regulación sobre la sociedad y que debe considerar los siguientes puntos de la regulación: la problemática que le da origen, los objetivos, los fundamentos jurídicos, las alternativas consideradas, la implementación de la regulación por el gobierno, los costos y beneficios además de los trámites que impone.⁴³¹

Una vez entendido qué es la MIR es necesario saber qué requiere una MIR, y de conformidad con el artículo 69-H⁴³², primer párrafo, de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (LFPA), todo anteproyecto de ley, decreto legislativo o acto administrativo de carácter general debe ser remitido a la COFEMER, para su revisión y dictamen, junto con una MIR. Para entender más claramente todo lo que definimos anteriormente como regulación de la Administración Pública Federal. Existen algunas excepciones y ciertos anteproyectos están exentos de presentar su

⁴³¹ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Mejora Regulatoria*, CIDE – Servicio Profesional de Carrera – Secretaría de la Función Pública, <http://www.spc.gob.mx/redEvCapEst.html> fecha de consulta: 7 de febrero de 2012.

⁴³² Artículo 69-H.- Cuando las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, elaboren anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos a que se refiere el artículo 4, los presentarán a la Comisión, junto con una manifestación de impacto regulatorio que contenga los aspectos que dicha Comisión determine, cuando menos treinta días hábiles antes de la fecha en que se pretenda emitir el acto o someterlo a la consideración del Titular de Ejecutivo Federal. Se podrá autorizar que la manifestación se presente hasta en la misma fecha en que se someta el anteproyecto al Titular del Ejecutivo Federal o se expida la disposición, según corresponda, cuando el anteproyecto pretenda modificar disposiciones que por su naturaleza deban actualizarse periódicamente, y hasta veinte días hábiles después, cuando el anteproyecto pretenda resolver o prevenir una situación de emergencia. Se podrá eximir la obligación de elaborar la manifestación cuando el anteproyecto no implique costos de cumplimiento para los particulares. Cuando una dependencia u organismo descentralizado estime que el anteproyecto pudiera estar en uno de los supuestos previstos en este párrafo, lo consultará con la Comisión, acompañando copia del anteproyecto, la cual resolverá en definitiva sobre el particular, salvo que se trate de anteproyecto que se pretenda someter a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, en cuyo caso la Consejería Jurídica decidirá en definitiva, previa opinión de la Comisión. No se requerirá elaborar manifestación en el caso de tratados, si bien, previamente a su suscripción, se solicitará y tomará en cuenta la opinión de la Comisión.

MIR por ejemplo anteproyectos relativos a la responsabilidad de servidores públicos, anteproyectos en relativos a justicia laboral y agraria, entre otros.⁴³³

Una característica que debemos poner de relieve acerca del procedimiento de mejora regulatoria *ex ante* a través de la dictaminación que realizará la COFEMER sobre un determinado ante proyecto de regulación y su MIR es la publicidad, esto porque de acuerdo con el artículo 69-K⁴³⁴ de la LFPA la COFEMER tiene la obligación de hacer públicos los anteproyectos y las MIRs que reciba así como los dictámenes, autorizaciones y exenciones que emita, el mismo artículo establece los dos casos de excepción: primero, cuando la Dependencia u Organismo Descentralizado responsable del anteproyecto solicite a la COFEMER la no publicación, y la COFEMER determine que dicha publicidad pudiera comprometer los efectos que se pretenden lograr con dicha disposición; y cuando lo determine la Consejería Jurídica, previa opinión de la Comisión, respecto de los anteproyectos que se pretendan someter a la consideración del Ejecutivo Federal. En la práctica vemos que esta publicación se realiza a través del sitio de internet de la propia COFEMER.

⁴³³ Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, p. 3.

⁴³⁴ Artículo 69-K.- La Comisión hará públicos, desde que los reciba, los anteproyectos y manifestaciones de impacto regulatorio, así como los dictámenes que emita y las autorizaciones y exenciones previstas en el segundo párrafo del artículo 69-H. Lo anterior, salvo que, a solicitud de la dependencia u organismo descentralizado responsable del anteproyecto correspondiente, la Comisión determine que dicha publicidad pudiera comprometer los efectos que se pretenda lograr con la disposición, en cuyo caso la Comisión hará pública la información respectiva cuando se publique la disposición en el Diario Oficial de la Federación; también se aplicará esta regla cuando lo determine la Consejería Jurídica, previa opinión de la Comisión, respecto de los anteproyectos que se pretendan someter a la consideración del Ejecutivo Federal.

7.2.3.1 Tipos de MIR

De acuerdo con el Manual de la MIR realizado por la COFEMER, las MIR se pueden clasificar de acuerdo a las características del anteproyecto de regulación y existen cuatro tipos de MIR.

La primera que define el manual es la MIR de actualización periódica, es decir, la que se tiene que presentar en caso de anteproyectos que pretenden modificar disposiciones que por su naturaleza deban actualizarse periódicamente.⁴³⁵ Para poder optar por este tipo de MIR, el anteproyecto debe ser una actualización de la vigencia de un ordenamiento ya en vigor, que no modifique el carácter de las obligaciones a los particulares. La MIR de actualización periódica es una actualización de parte de la información contenida en la MIR ordinaria que se presentó cuando se expidió la disposición por primera ocasión. Un ejemplo de anteproyecto de actualización periódica mencionado por el manual de la MIR es un aviso que establece una nueva temporada de veda pesquera en los mismos términos del aviso de veda vigente el año anterior, por lo tanto es simplemente actualizar la regulación.⁴³⁶

La MIR de emergencia es aquella que se presenta cuando el anteproyecto que se pretenda someter a consideración de la COFEMER encuadre en los criterios para ser considerada regulación de emergencia, mismos que define el mismo manual y son: si las medidas propuestas en el anteproyecto tienen una vigencia no mayor a seis meses, si el objeto del anteproyecto es evitar un daño inminente o atenuar o eliminar un daño existente, a la salud o bienestar de la población, al medio ambiente o a los recursos naturales, y si no se ha solicitado previamente trato de emergencia para un anteproyecto con contenido equivalente.⁴³⁷

⁴³⁵ *Ibidem*, p. 6.

⁴³⁶ *Ibidem*, p. 9.

⁴³⁷ *Ibidem*, p. 8.

Existe también la MIR de Alto Impacto, es aquella que se debe presentar cuando, como resultado del uso de la Calculadora de Impacto de la Regulación, el impacto potencial del anteproyecto sometido a consideración de la COFEMER sea alto. Otra posibilidad en que se necesite una MIR de alto impacto es cuando así lo considere la COFEMER y lo solicite mediante oficio.⁴³⁸

Y por último queda explicar la MIR de Impacto Moderado, aquella que se debe presentar cuando, como resultado del uso de la Calculadora de Impacto de la Regulación, el impacto potencial del anteproyecto sometido a consideración de la COFEMER sea moderado.⁴³⁹

Vimos pues que en el caso de las MIR de Impacto Moderado y Alto, el que se elija una u otra dependerá por regla general del cálculo que arroje la Calculadora de Impacto de la Regulación. Esta calculadora, es un mecanismo de la COFEMER para ayudar al regulador a determinar qué tipo de anteproyecto está solicitando se dictamine, la calculadora es un cuestionario de diez preguntas con opciones a través de las cuales se determina el impacto. Las preguntas son las siguientes:

1. Seleccione el proceso o procesos económicos relacionados con la regulación
2. Seleccione el número de consumidores o usuarios del producto o servicio/ o el tamaño de la población afectada por la problemática que el anteproyecto de regulación busca atender.
3. Seleccione el la frecuencia con la que se consume el producto o servicio/ o la incidencia de la problemática que atiende la regulación
4. Seleccione el número de unidades económicas sujetas a la regulación
5. Frecuencia con la que los sujetos regulados deben cumplir con la regulación
6. Seleccione las actividades económicas que afecta la regulación
7. ¿Qué tipo de costos supone la regulación?
8. ¿A qué tipo de ordenamiento jurídico pertenece el anteproyecto?
9. ¿Qué tipo de posibles impactos supone el anteproyecto sobre la competencia y la libre concurrencia?
10. ¿El anteproyecto tiene un impacto potencial sobre alguno de los siguientes sectores?⁴⁴⁰

⁴³⁸ *Ibidem*, p. 6.

⁴³⁹ *Idem*.

⁴⁴⁰ Instructivo c. Calculadora de Impacto de la Regulación, pp. 2 – 7
<http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=105> fecha de consulta: 10 de febrero de 2012.

La COFEMER publica en su sitio instructivos para ayudar al usuario a llenar los formatos de cada tipo de MIR pero en primer lugar para completar el cuestionario de la calculadora de impacto de la regulación y así determinar el tipo de MIR que llenará. Se ha agregado a esta investigación como Anexo 1 el instructivo de la Calculadora de Impacto de la Regulación para que sea más ilustrativo.

Una vez determinado el impacto del anteproyecto de regulación o de definir si es necesaria una MIR de emergencia o de actualización periódica habrá que elaborar la MIR, lo que trataremos en el siguiente apartado.

7.2.3.2 Elaboración de MIR

La MIR tiene que ser suficientemente precisa y clara, debe ser estructurada como una presentación del proyecto que se busca dictamine la COFEMER, en ésta se debe explicar claramente el propósito de la regulación, la estrategia para lograrlo y las consecuencias probables para el sector, empresas o personas reguladas.⁴⁴¹

La propia COFEMER enuncia los elementos constitutivos de una MIR de acuerdo a las buenas prácticas internacionales y son: 1) Definición del problema y objetivos generales de la regulación; 2) Identificación de las posibles alternativas a la regulación; 3) Impacto de la regulación; 4) Cumplimiento y aplicación de la propuesta; 5) Evaluación de la propuesta y 6) Consulta pública.⁴⁴² Con estos elementos es que la COFEMER realizó los formatos de cada uno de los tipos de MIR, para facilitar el trámite del usuario, la COFEMER tiene a disposición de los reguladores formatos electrónicos en donde únicamente se completa la información solicitada y con esto basta para tener una MIR, estos formatos se adjuntan como

⁴⁴¹ SAAD L., GARCÍA P. y QUIÑONES L., *op. cit*, p. 10.

⁴⁴² La MIR, <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=111> fecha de consulta: 10 de febrero de 2012.

anexos para facilitar la comprensión de cómo se realiza una MIR en el proceso de mejora regulatoria en México.⁴⁴³

Así pues la autoridad que desea emitir una regulación enviará a la COFEMER su anteproyecto acompañado de la MIR correspondiente para iniciar con el procedimiento de dictaminación que trataremos en el siguiente apartado.

7.2.3.3 Procedimiento ante la COFEMER

El primer procedimiento que estudiaremos para que la COFEMER dictamine los anteproyectos y así poder emitir nueva o reformar regulación, es el de la exención de la MIR. Cuando el regulador considere que el anteproyecto no generará costos de cumplimiento para los particulares, puede solicitar a la COFEMER que lo exima de la obligación de elaborar la MIR⁴⁴⁴, no obstante, tiene que presentar el formulario de exención de MIR.⁴⁴⁵ Para la COFEMER una regulación genera costos cuando se recae en alguno de los siguientes supuestos: crea nuevas obligaciones para los particulares o hace más estrictas las obligaciones existentes; crea o modifica trámites (excepto cuando la modificación simplifica y facilita el cumplimiento del particular); reduce o restringe derechos o prestaciones para los particulares; o, establece definiciones, clasificaciones, caracterizaciones o cualquier otro término de referencia, que conjuntamente con otra disposición en vigor o con una disposición futura, afecten o puedan afectar los derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares.⁴⁴⁶

Una vez enviada la solicitud de exención de MIR y el anteproyecto a la COFEMER, ésta emite resolución conforme a lo establecido en el Manual de la MIR aprobándola, rechazándola o aprobándola con comentarios en relación a mejorar la

⁴⁴³ Anexo 2: MIR de actualización periódica; Anexo 3: MIR de Emergencia; Anexo 4: MIR de Impacto Moderado y Anexo 5: MIR de Alto Impacto.

⁴⁴⁴ Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, p. 7.

⁴⁴⁵ Anexo 6.

⁴⁴⁶ La exención de presentación de MIR, <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=54> fecha de consulta: 10 de febrero de 2012.

transparencia en la elaboración o aplicación de la regulación. Aprobada la exención de MIR la autoridad puede proceder a publicar la nueva regulación o remitirla al Titular del Ejecutivo Federal si fuera el caso.⁴⁴⁷

Ahora debemos atender al procedimiento para los anteproyectos que sí requieren de una MIR. En cuanto a la MIR de emergencia, una vez que la COFEMER recibe el anteproyecto y la solicitud de autorización de este tipo de MIR⁴⁴⁸, analizará que en realidad el anteproyecto encuadre en los criterios ya mencionados en párrafos anteriores para requerir una MIR de emergencia, la COFEMER puede resolver autorizando que la MIR se presente de manera posterior a que la regulación se someta al Titular del Ejecutivo o se expida; también la resolución puede implicar el dictamen de la MIR. Si la COFEMER estimara que el anteproyecto no cumple con los criterios para darle trato de emergencia, solicitará información adicional, si ésta no bastara se le solicitará que presente la MIR correspondiente.⁴⁴⁹

En relación a los anteproyectos con MIR de actualización periódica la COFEMER debe analizar que en verdad se trate de un anteproyecto que necesite ser actualizado periódicamente, para esto el solicitante debe enviar la solicitud de autorización para presentar MIR de autorización periódica⁴⁵⁰, recibida ésta, la COFEMER resolverá pudiendo aprobar el trato de actualización periódica, o requerir más información, o determinando la no procedencia de este tipo de MIR. Si decide afirmativamente que sí lo es la COFEMER podrá recibir la MIR hasta en la misma fecha en que la regulación se envíe al Titular del Ejecutivo Federal o se expida la regulación. La COFEMER, como en los demás casos puede solicitar información adicional para revisar que en verdad se trate de un caso de actualización periódica o

⁴⁴⁷ Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, p. 7.

⁴⁴⁸ La solicitud de autorización para presentar MIR de emergencia es un formato que la misma COFEMER facilita al regulador electrónicamente y así después ya analizará la MIR si así lo determina. Esta solicitud la encontramos como Anexo 7 de este trabajo para poder analizarla mejor.

⁴⁴⁹ Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, p. 8.

⁴⁵⁰ Esta solicitud, al igual que la de MIR de emergencia es un formato que encontramos de manera electrónica y lo adjuntamos como Anexo 8.

puede considerar que el anteproyecto no cumple con los supuestos establecidos en el manual de la MIR para ser considerada como de actualización periódica.⁴⁵¹

Ahora estudiaremos cuál es el procedimiento de un anteproyecto con una MIR ordinaria, es decir, de aquél que implica costos y por lo tanto necesitará de una MIR de impacto ya sea moderado o alto. Una vez que el solicitante determina el impacto de la regulación de la cual solicita se dictamine. El solicitante debe enviar el anteproyecto y la MIR que haya considerado es pertinente, sin que esto limite a la COFEMER para determinar el impacto de la regulación. Una vez recibido el anteproyecto y la MIR la COFEMER deberá analizar que la regulación que se pretende emitir cumpla con los supuestos del Acuerdo de Calidad Regulatoria.⁴⁵²

El Acuerdo de Calidad Regulatoria fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 2007, con el propósito de generar un filtro que asegurara la pertinencia y utilidad de la regulación que pretendiera ser emitida, con la consiguiente reducción de costos para los particulares⁴⁵³, por lo tanto, las regulaciones deben de cumplir con los supuestos previstos en el artículo tercero de este acuerdo y que para el caso de los anteproyectos con costos ya sea de impacto alto o moderado son: 1) que con la emisión de la regulación, la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el titular del Ejecutivo Federal; 2) que con la regulación se atiendan compromisos internacionales; o 3) que los beneficios aportados por la regulación, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, son superiores a los costos de su cumplimiento por parte de los particulares.

De acuerdo con el Manual de la MIR, estos supuestos del artículo 3° del acuerdo buscan justificar la emisión de regulaciones y que no sólo se emitan al

⁴⁵¹ Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, pp. 9 -10.

⁴⁵² *Ibidem*, pp. 11 -12.

⁴⁵³ Acuerdo de la Calidad Regulatoria, p.1.

arbitrio de los encargados de las dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, así pues en el primero de los supuestos se recae cuando existe una obligación expresa de emitir determinada regulación, esta obligación debe estar publicada mediante ley o reglamento y no sólo estar facultado para emitirla; en el segundo supuesto, el solicitante deberá mencionar a la COFEMER cuál es el instrumento internacional que le obliga a emitir determinada regulación y en el tercer supuesto, el solicitante deberá adjuntar las estimaciones cuantitativas, y deben estar sustentadas y ser reproducibles por medio de la presentación de metodologías y fuentes de información.⁴⁵⁴

Si la COFEMER considera que el anteproyecto encuadra en los supuestos mencionados del Acuerdo de Calidad Regulatoria, ésta autoriza la futura publicación de la regulación y procederá al análisis de la MIR y del anteproyecto, si considera que no encuadra rechaza la posibilidad de publicar dicha regulación. Una vez que la COFEMER entra al análisis de la MIR y el anteproyecto, de ser necesario, solicitará a la dependencia y organismo la ampliación de información de la MIR, si el solicitante la entrega y la COFEMER la considera satisfactoria pasará a emitir un dictamen, de no ser así o que el solicitante haya rechazado ampliar su información, la COFEMER pedirá a la dependencia u organismo solicitante la designación de un experto a cargo del presupuesto del solicitante para que analice el anteproyecto y la MIR y entregue los comentarios pertinentes a la MIR,⁴⁵⁵ analizado el proyecto y su MIR y en su caso las ampliaciones y la opinión de un experto, la COFEMER procede a dictaminar.

Inicialmente existen dos supuestos para la dictaminación, el primero, si el anteproyecto es de una regulación de impacto moderado y la Comisión no tiene ningún comentario expide una constancia de no dictamen, misma que le será suficiente al solicitante para publicar su regulación en el Diario Oficial de la

⁴⁵⁴ Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, p. 11.

⁴⁵⁵ De acuerdo con entrevista con el Mtro. Juan Manuel Almazán Pérez, Coordinador General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio de la COFEMER, es poco común que en el procedimiento de dictaminación de un anteproyecto sea necesario designar un experto, ya que tanto la COFEMER como los solicitantes son parte de la Administración Pública Federal y la lógica de toda administración es que haya coordinación y colaboración.

Federación; el segundo es que la Comisión emita un dictamen parcial o total no final, esto es cuando hay comentarios y se busca que el solicitante modifique ciertos puntos de su proyecto. Una vez emitido este dictamen no final, la dependencia u organismo procederá a dar respuesta a través de un formulario de MIR correspondiente ya sea explicando cómo modificó su proyecto o alegando la improcedencia de los comentarios de la COFEMER, después de recibidas la respuesta del solicitante la COFEMER procede a expedir un dictamen final para que el solicitante pueda publicar su regulación en el Diario Oficial de la Federación. Como caso de excepción, desde el primer dictamen, cuando no haya comentarios que hacer y aunque sea una regulación de alto impacto se puede emitir un dictamen parcial o total con efectos de final.⁴⁵⁶

De acuerdo con el artículo 69-L⁴⁵⁷ de la LFPA para que una dependencia u organismo de la Administración Pública Federal pueda publicar en el Diario Oficial de la Federación una regulación debe contar con un dictamen final, una exención o una constancia de no dictamen expedidos por la COFEMER, así pues vemos que hoy en día es imprescindible este análisis *ex ante* de la regulación en México para poder publicarla en el Diario Oficial de la Federación y entonces pueda cobrar vigencia.

En todos los casos anteriores, en el supuesto de que la COFEMER rechazara la emisión de una regulación o hubiera discrepancia en la clasificación de la MIR, el solicitante tiene como recurso el solicitar la opinión de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.⁴⁵⁸

⁴⁵⁶ Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, pp. 13 – 15.

⁴⁵⁷ Artículo 69-L.- La Secretaría de Gobernación publicará en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los siete primeros días hábiles de cada mes, la lista que le proporcione la Comisión de los títulos de los documentos a que se refiere el artículo anterior.

La Secretaría de Gobernación no publicará en el Diario Oficial de la Federación los actos a que se refiere el artículo 4 que expidan las dependencias o los organismos descentralizados de la administración pública federal, sin que éstas acrediten contar con un dictamen final de la Comisión o la exención a que se refiere el segundo párrafo del artículo 69-H, o que no se haya emitido o emitirá dictamen alguno dentro del plazo previsto en el primer párrafo del artículo 69-J.

⁴⁵⁸ *Ibidem*, pp. 6 -12.

Por último debemos hablar del procedimiento que se realiza ante la COFEMER en relación a la emisión de opinión de tratados internacionales, esto cuando el anteproyecto que se presente tenga la naturaleza jurídica de Tratado Internacional,⁴⁵⁹ el solicitante deberá presentar la solicitud de opinión sobre tratados internacionales⁴⁶⁰, y la COFEMER una vez recibida la solicitud y el anteproyecto tendrá cinco días hábiles para analizar el anteproyecto y emitir su opinión sobre el mismo.⁴⁶¹

Con esto terminamos de analizar a grandes rasgos cuales son los procedimientos que las autoridades o reguladores tienen que seguir ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria para así cumplir con el estudio *ex ante* de la regulación y cumplir con la política pública de mejora regulatoria que existe en la Administración Pública Federal, ahora en el siguiente apartado analizaremos cuales son las ventajas y resultados que ha traído a la Administración Pública Federal y en general a México la MIR como una herramienta para la mejora regulatoria.

7.2.4 Resultados de la Manifestación de Impacto Regulatorio

De acuerdo con la OCDE la Manifestación de Impacto Regulatorio ha tenido como principal resultado el brindar transparencia y rendición de cuentas al emitir nuevas regulaciones:

“La MIR garantiza que las propuestas regulatorias o los acuerdos regulatorios vigentes estén sujetos a un análisis transparente y riguroso de rendición de cuentas para determinar si son los medios idóneos para alcanzar objetivos regulatorios. Por lo tanto, desempeñan una función de control al promover selecciones racionales de política pública por parte de los gobiernos, en un entorno relativamente transparente”⁴⁶²

⁴⁵⁹ Esto de acuerdo con el artículo 2, fracción I de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

⁴⁶⁰ Esta solicitud se adjunta a este trabajo como Anexo 9 para que pueda ser analizado.

⁴⁶¹ Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, p. 10.

⁴⁶² GARCÍA VILLAREAL, Jacobo Pastor, *Prácticas y Políticas Exitosas para Promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a Nivel Subnacional*, Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública, 2012/18, Publicación de la OCDE, p. 46.

José Ángel Gurría actual Secretario General de la OCDE mencionó que México ha tenido grandes avances en la política de mejora regulatoria, como la actualización de la Manifestación de Impacto Regulatorio, siendo ésta entre otras políticas públicas un aliciente para la recuperación económica y la única vía para el desarrollo.⁴⁶³

En entrevista con el Mtro. Juan Manuel Almazán Pérez⁴⁶⁴ menciona que el mayor logro de la MIR es la transparencia que genera en el proceso de creación de regulación, ya que desde el inicio del proceso de mejora regulatoria los trámites son transparentes y accesibles a la sociedad, además, el dar la oportunidad a que cualquier persona interesada o afectada por determinada regulación pueda emitir sus opiniones y decir cómo se verá beneficiada o afectada por dicha regulación, esto lo puede hacer una persona a través de internet de un mecanismo bastante sencillo, y esto en muchas ocasiones es importante para la opinión que esgrime sobre los anteproyectos la COFEMER, de esta manera obliga a la dependencia u organismo descentralizado a que se tome en cuenta a los diferentes sectores de la sociedad que puedan verse afectados por una nueva regulación, ya que de cualquier modo ellos pueden manifestarse acerca de ella directamente ante la COFEMER.

Considero que la legitimación que obtienen las nuevas regulaciones gracias a la transparencia y la consulta pública es suficiente logro de la Manifestación de Impacto Regulatorio, ya que aquellos que participaron a través de emitir su opinión al respecto de las regulaciones, se sentirán tomados en cuenta y así acatarán las obligaciones que les pueda generar la regulación más fácilmente. Además, es un gran logro el evitar que la Administración Pública Federal emita regulaciones a discreción de cada una de las dependencias.⁴⁶⁵

⁴⁶³ GURRÍA, José Ángel, Tercera Conferencia Anual de la OCDE – Secretaría de Economía <http://www.economia.gob.mx/eventos-noticias/eventos/7103-3-conferencia-anual-ocde-se> fecha de consulta: 11 de febrero de 2012.

⁴⁶⁴ Coordinador General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio de la COFEMER.

⁴⁶⁵ Informe de Labores 2010 – Comisión Federal de Mejora Regulatoria – Secretaría de Economía, México, 2010, pp. 11 – 13.

Las mayores ventajas que tiene la MIR es la transparencia en la realización de nueva regulación en México, el que no haya regulación innecesaria o al arbitrio del regulador, pero sobre todo la posibilidad de que la sociedad pueda participar al emitir su opinión en la construcción de la regulación, esto hace la gran diferencia con el proceso legislativo federal en México, ya que no se cuenta con alguna herramienta que dictamine previo a la presentación de una iniciativa de ley en el Congreso y que además abra la posibilidad de que la sociedad de su opinión en referencia a un tema del cual es interesado. Sin embargo también el procedimiento para expedir la MIR tiene sus desventajas y la principal es el tiempo que le implica a determinada dependencia poder publicar una regulación, sin embargo, considero que en nuestro Poder Legislativo federal pueda no ser una desventaja el que se lleve cierto tiempo en poder emitir una manifestación del impacto que tendrá la legislación, puesto que en la práctica este tiempo se dedica y en mayor dimensión en las discusiones ya sea en comisión o en el pleno. La intención de poder tener algo similar en el proceso legislativo federal a esta herramienta de mejora regulatoria es con la intención de mejorar la calidad del producto final (ley o decreto), y que este trámite previo puede agilizar el tiempo que llevará la discusión y análisis de un proyecto tanto en comisión como en el pleno, además cabe mencionar que hoy en día nada nos garantiza que sea en comisiones o en el pleno donde se le de mayor rigor técnico.

Una vez explicada de manera general al política pública de mejora regulatoria en México y cómo la MIR se ha vuelto una herramienta indispensable en el análisis *ex ante* de la regulación, estudiaremos un caso de técnica legislativa alemana que consideramos será de gran utilidad para comprender cómo en otras latitudes de igual manera existen análisis *ex ante* de la regulación.

7.3 Estudio comparado con la Técnica Legislativa Alemana

De acuerdo con Zweigert y Kötz⁴⁶⁶ ningún estudio merece el nombre de científico cuando se limita a estudiar fenómenos que ocurren sólo dentro de sus fronteras nacionales. Con el afán de enriquecer nuestro estudio sobre los análisis *ex ante* en la creación de nueva regulación, trataremos el caso de Alemania. Para Sáinz Moreno⁴⁶⁷ la técnica legislativa consiste en el arte de redactar los preceptos jurídicos de forma bien estructurada, que cumpla con el principio de seguridad jurídica y con los principios generales del derecho. Para Atienza⁴⁶⁸, la técnica legislativa constituye el conjunto de recursos y procedimientos para elaborar un proyecto de norma jurídica, siguiendo en primer lugar la necesidad de justificar y exponer los motivos de la norma y en segundo lugar debiendo tener una redacción del contenido material clara, breve, sencilla y accesible a los sujetos a los que está destinada. La técnica legislativa como ya vimos busca que la creación de nuevas normas se encuentre bien justificada, además pretende garantizar su comprensión a través de una redacción clara y asequible a los destinatarios; la técnica legislativa alcanzó un papel preponderante en la creación normativa a partir del siglo XX con la Escuela Histórica del Derecho, esta corriente Alemana que afirmaba que el origen del Derecho ha de situarse en relación a la evolución histórica de los pueblos⁴⁶⁹.

En contraposición a la frase que hizo famosa Otto Von Bismark, de que “las leyes como las salchichas, dejan de inspirar respeto en la proporción que uno sabe cómo son hechas”⁴⁷⁰; han sido los mismos alemanes los que han procurado

⁴⁶⁶ ZWEIGERT K. y KÖTZ H, *op. cit.*, p.16.

⁴⁶⁷ SÁINZ MORENO, F., *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995, p. 6485; citado por: PEDROZA DE LA LLAVE S. Y CRUZ VELÁZQUEZ J., *Introducción a la Técnica Legislativa en México*, Elementos de Técnica Legislativa, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Número 44, México, 2000, p. 41.

⁴⁶⁸ ATIENZA, Manuel, *Razón Práctica y Legislación*, citado por: PEDROZA DE LA LLAVE S. Y CRUZ VELÁZQUEZ J., *op. cit.*, p. 41.

⁴⁶⁹ PEDROZA DE LA LLAVE S. Y CRUZ VELÁZQUEZ J., *op. cit.*, p. 43.

⁴⁷⁰ Frase que se le atribuye originalmente al abogado y poeta John Godfrey quien la publicó en el periódico The Daily Cleveland Herald el 29 de marzo de 1869. Fuente: <http://www.nytimes.com/2008/07/21/magazine/27wwwl-guestsafire-t.html> fecha de consulta: 2 de febrero de 2012.

establecer instrumentos de control para que la creación de leyes sea cada vez más técnica y responda a las necesidades de una sociedad, alejándose de que la creación de normas es un acto arbitrario de los legisladores o autoridades. Así pues procedemos a estudiar un cuestionario o lista de verificación que se ha hecho famoso en la técnica legislativa alemana puesto que procura una creación de normas siguiendo determinados parámetros.⁴⁷¹

Las listas de verificación, también llamadas *checklisten* comenzaron a utilizarse, en el ámbito parlamentario, en Alemania a mediados de la década de los setentas en Hamburgo y pronto se extendieron a otros como en Renania- Palatinado en 1979, Hessen en 1980, Baja Sajonia en 1982, y en 1984 a Baviera y a la Federación; estas listas de verificación en el ámbito federal se utilizan únicamente en la administración y no en el Parlamento, es decir, sólo en el Poder Ejecutivo.⁴⁷² Sin embargo, nosotros las consideramos un antecedente como herramienta de mejora regulatoria y sin importar que sólo sean utilizadas en el Poder Ejecutivo, debemos atender a su fin último que es el de tener normatividad con más calidad técnica y en la que se pondere su impacto, razón por la cual nosotros la consideramos importante aun cuando el objeto de este estudio sea el Poder Legislativo. Ahora pues estudiaremos uno de los principales cuestionarios o listas de verificación, el llamado cuestionario azul alemán y además estudiaremos las reglas que actualmente se utilizan en Alemania para la elaboración de la legislación y medir el impacto regulatorio, mismas que se encuentran en el capítulo sexto de las Reglas de Procedimiento Conjuntas de los Ministerios Federales, (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*) que sustituyeron en el año 2006 al cuestionario azul.⁴⁷³

⁴⁷¹ GERVÁN, *op. cit.*, p. 2.

⁴⁷² RAMÍREZ MARÍN, Juan, *Listas de Verificación Parlamentaria –“Sencillas,...como las listas del mandado”*, Revista Quorum Legislativo Número 88, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias – Cámara de Diputados, Enero – Marzo 2007, p. 65.

⁴⁷³ EGGERS, Andrea, *Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzeskosten (Evaluación del Impacto Regulatorio, costos y reglamentos)*, Universidad Alemana de Ciencias Administrativas en Speyer, Alemania, 2004, p. 11. <http://www.dhv-speyer.de/HILL/Lehrangebot/Wintersemester-2004/B%FCrokratieabbau/Referate/Eggers,%20Andrea/Seminararbeit.pdf> fecha de consulta: 6 de julio de 2012.

7.3.1 Cuestionario Azul

Primero debemos definir con mayor amplitud qué es un cuestionario o lista de verificación, de acuerdo con Gerván⁴⁷⁴, es un instrumento de control que tiene como principal objetivo contrastar la necesidad o no de nueva legislación, o modificación de las regulaciones existentes, determinando si es indispensable hacerlo en relación al fin perseguido, o si hay otras alternativas. Exige que se expongan los objetivos y necesidad del proyecto y sus disposiciones, los supuestos materiales que condicionan su aplicación y las fuentes de conocimiento sobre ellos, si existen o no otras soluciones posibles, y en particular, si para lograr su finalidad debe intervenir el Estado y en qué medida, o pueden hacerlo directamente los particulares.

El antecedente de este cuestionario azul es la resolución del 11 de diciembre de 1984 del Gobierno Federal de Alemania, en el que obliga a todos aquellos que se ocupan de la elaboración de normas, y a aquellos otros que participan en ese proceso a plantearse una serie de diez preguntas sobre la necesidad, eficacia e inteligibilidad de su proyecto, esas diez preguntas son las siguientes⁴⁷⁵:

1. ¿Es realmente necesario hacer algo?
2. ¿Qué alternativas hay?
3. ¿Debe actuar la Federación?
4. ¿Es necesario realizar una ley?
5. ¿Hay que actuar ahora?
6. ¿El alcance de la regulación es adecuado?
7. ¿Se puede limitar su vigencia?
8. ¿La regulación es clara y está orientada al ciudadano?
9. ¿La regulación es practicable?
10. ¿Existe una relación adecuada entre costos y beneficios?

Vemos en estas diez preguntas un cuestionario básico que deben tomar en cuenta aquellos que participan en la elaboración de normas para garantizar que éstas sean necesarias y que éstas tengan el alcance necesario, que sean claras, y que no generen más costos que beneficios para el Estado y para los afectados por

⁴⁷⁴ GERVÁN, *op. cit.*, p. 2.

⁴⁷⁵ *Ibidem*, pp. 3 – 4.

las normas. Posteriormente estas diez preguntas fueron desarrolladas en un cuestionario más detallado y extenso, redactado por los Ministros de Justicia y de Interior del Gobierno Federal de Alemania a comienzos de 1986⁴⁷⁶. Este conjunto de preguntas, se le llama cuestionario azul por el color del papel en que se imprime, *Blauen Prüffragen* que significa literalmente cuadros azules.

Este cuestionario ampliado es el que nos interesa analizar, puesto que consideramos que es similar a una de las MIR que realizan las autoridades mexicanas ante la COFEMER y que bien pudiera servir como modelo para una guía al elaborar las normas en el proceso legislativo en México. Como ya lo mencionamos con anterioridad, aunque los mecanismos analizados son propios del Poder Ejecutivo tanto en México como en Alemania, tenemos claro que la finalidad principal de éstos es mejorar la calidad regulación y que además ésta tenga menores costos que beneficios, de tal suerte, es atendiendo a dicha finalidad que consideramos será una gran aportación para el proceso legislativo federal mexicano. A continuación vamos a enunciar las preguntas que contiene este cuestionario azul en su manera ampliada para después hacer un análisis de las mismas:⁴⁷⁷

1. ¿Se debe intervenir?

- 1.1 ¿Qué se quiere lograr?
- 1.2 ¿De dónde vienen las exigencias? ¿Qué fundamentos se invocan?
- 1.3 ¿Cuál es la situación jurídica y fáctica actual?
- 1.4 ¿Qué defectos se han encontrado?
- 1.5 ¿Qué procesos de índole económica, científica, técnica, jurisprudencial entre otros guardan relación especial con el problema?
- 1.6 ¿Cual es el número de afectados y de casos que hay que resolver?
- 1.7 ¿Qué sucedería si nada se hace?⁴⁷⁸ ¿Con qué consecuencias?

2. ¿Qué alternativas existen?

- 2.1 ¿Cuál ha sido el resultado del análisis del problema? ¿Dónde se encuentran las causas del problema? ¿Qué factores pueden influir?
- 2.2 ¿Con qué instrumentos de carácter general puede alcanzarse la meta a la que se aspira, bien totalmente, bien con una aproximación aceptable?⁴⁷⁹

⁴⁷⁶ *Ibidem*, p. 3.

⁴⁷⁷ *Ibidem*, pp. 3 - 6.

⁴⁷⁸ Por ejemplo si el problema se agravaría predeciblemente, permanecería invariable; se resolvería con el paso del tiempo o por la autorregulación de las fuerzas sociales sin intervención estatal.

2.3 ¿Cuáles son los mejores instrumentos de acción desde los siguientes puntos de vista?:

- a) Cargas y gravámenes para los ciudadanos y la economía.
 - b) Eficacia (precisión, grado y probabilidad de alcanzar la meta).
 - c) Costos y gastos para el presupuesto público.
 - d) Incidencias sobre la situación normativa existente y sobre los programas planeados.
 - e) Efectos colaterales, efectos sucesivos.
 - f) Comprensión y disposición para aceptarlos por los destinatarios y por quienes tienen encomendada su ejecución.
- 2.4 ¿Con qué actuaciones podrían evitarse nuevas normas?

3. ¿Debe intervenir la Federación?

3.1 ¿Puede alcanzarse el objetivo previsto, en todo o en parte, por los Lander, Ayuntamientos u otros organismos públicos con los medios que tienen a su disposición?

3.2 ¿Por qué tiene que intervenir la Federación?⁴⁸⁰

3.3 ¿Hasta dónde deben emplearse las competencias estatales?

4. ¿Debe aprobarse una ley?

4.1 ¿Está sometida a la reserva de ley la materia que se va a regular?

4.2 ¿Es tan importante, por otros motivos, que su regulación deba reservarse al Parlamento?

4.3 En el caso de que no sea necesaria una ley formal, ¿Debe esa materia regularse mediante reglamentación? ¿Por qué no es suficiente una simple norma administrativa o, eventualmente, el estatuto de una corporación federal?

5. ¿Hay que actuar ahora?

5.1 ¿Qué supuestos de hecho y qué relaciones deben ser aún investigados? ¿Por qué debe ahora regularse esa materia?

5.2 ¿Por qué no se pueden esperar modificaciones predecibles o nuevas necesidades de una regulación e incluirlas en una misma norma, por ejemplo, mediante su entrada en vigor escalonada?

6. ¿Es necesario que la regulación tenga esa extensión?

6.1 ¿Está libre el proyecto de innecesarios principios programáticos o de la descripción de objetivos del plan?

6.2 ¿Puede reducirse la profundidad de la regulación (diferenciaciones y detallismo) mediante una configuración más general (tipificación, globalización, conceptos indeterminados, cláusulas generales, atribución de discrecionalidad)?

6.3 ¿Pueden encomendarse los detalles, incluidas las modificaciones predecibles, a los titulares de la potestad reglamentaria o incorporarse a disposiciones administrativas?

⁴⁷⁹ Por ejemplo medidas para una aplicación o ejecución más eficaz de las normas existentes; obras públicas; inversiones, programas de fomento; apoyo y estímulo a una acción propia de los afectados; aclaración por los Tribunales.

⁴⁸⁰ Por ejemplo si fuera necesaria la intervención de la federación por la necesidad de garantizar la unidad de las condiciones de vida de acuerdo con la Ley Fundamental.

6.4 ¿Están ya regulados de otro modo los mismos casos, incluso por normas de rango superior? ¿Se puede evitar la doble regularización? Por ejemplo, mediante un tratado internacional de eficacia inmediata, un Reglamento de la Comunidad Económica Europea una Ley Federal o un reglamento.

6.5 ¿Existen reglas técnicas sobre el mismo objeto?

6.6 ¿Qué normas vigentes se verán afectadas por el precepto proyectado?

7. ¿Puede limitarse la duración de su vigencia?

7.1 ¿Es necesaria la regulación sólo para un lapso de tiempo predecible?

7.2 ¿Es admisible una regulación a prueba temporal?

8. ¿La regulación es comprensible y próxima a los ciudadanos?

8.1 ¿La nueva regulación se encuentra próxima a la comprensión y a la aceptabilidad de los ciudadanos?

8.2 ¿Por qué no se pueden suprimir las limitaciones de la libertad previstas, o los deberes de colaboración impuestos? Por ejemplo prohibiciones, deberes de previa autorización o comunicación, comparecencia personal ante las autoridades, solicitudes, deberes de información y de justificación, sanciones o multas u otras cargas.

¿Pueden ser sustituidas por cargas menores? Por ejemplo deber de comunicación, en lugar de prohibición con reserva de autorización.

8.3 ¿En qué medida pueden reducirse al mínimo, los procedimientos de autorización o de aprobación que coinciden con otros?

8.4 ¿Pueden los afectados entender la nueva regulación a la vista de las palabras elegidas, de la construcción y extensión de las frases, así como de la sistemática, lógica y abstracción del precepto?

9. ¿Es practicable la norma?

9.1 ¿Es suficiente una regulación de tipo contractual o de responsabilidad civil que pueda evitar una ejecución administrativa?

9.2 ¿Por qué no se puede prescindir de nuevos controles públicos y de actos singulares de la Administración (o de la intervención de un Tribunal)?

9.3 ¿Son aplicables directamente las normas elegidas? ¿Permiten esperar la menor utilización posible de actos singulares para la ejecución de la ley?

9.4 ¿Pueden imponerse con los medios existentes las normas administrativas que crean obligaciones o establecen prohibiciones?

9.5 ¿Puede renunciarse a dictar normas especiales sobre procedimiento y protección judicial? ¿Por qué no se son suficientes las normas generales?

9.6 ¿Por qué no puede renunciarse a regulaciones de competencia y de organización, nuevas autoridades, órganos consultivos, reservas de colaboración, deberes de información, estadísticas públicas o condicionamientos técnicos?

9.7 ¿Qué autoridades deben asumir la ejecución?

9.8 ¿Qué conflictos de intereses hay que esperar que se produzcan en los titulares de la ejecución?

9.9 ¿Se ha atribuido a los encargados de la ejecución el necesario margen de libertad de acción?

9.10 ¿Cuál es la opinión que los encargados de la ejecución de la norma tienen sobre su claridad y finalidad así como la tarea que les corresponde su ejecución?

9.11 ¿La regulación planeada se ha probado previamente con la participación de quienes han de ejecutarla? ¿Por qué no? ¿Con qué resultado?

10. ¿Guardan una adecuada relación la utilidad de la norma y su costo?

10.1 ¿Cuál es la cuantía del costo que la norma va a producir a sus destinatarios o a los afectados por ella? (Calcular o, si no es posible, describir, al menos en sus rasgos generales la clase y volumen del costo).

10.2 ¿Puede exigirse la carga de los costos adicionales de la norma a sus destinatarios, especialmente a las pequeñas y medianas empresas?

10.3 ¿En qué cuantía se producen costos y gastos adicionales con cargo a los presupuestos de la Federación, de los Lander y de los Ayuntamientos? ¿Qué posibilidades de cobertura existen para esos costos adicionales?

10.4 ¿Se han realizado investigaciones sobre los costos y las utilidades? ¿Por qué no? ¿A qué resultado han conducido?

10.5 ¿De qué manera se van a conocer los efectos, gastos y eventuales efectos colaterales de la nueva regulación después de su puesta en vigor?

Con estas preguntas que se hacían aquellos encargados de elaborar las normas en Alemania, se busca que cuando va a iniciar un proceso legislativo, el encargado de hacerlo sea o no legislador, se detenga a hacer un análisis básico sobre la nueva norma, viendo si realmente es necesario emitir una nueva ley y de ser así analizar cuál es el impacto de la misma, cómo se realizará, si ésta será practicable o se quedará siendo letra muerta, si los destinatarios la comprenderán, saber si es necesario actuar en determinado momento, si la nueva ley tendrá determinada vigencia, en fin, hacer un estudio de elementos esenciales para garantizar a la sociedad que no se actúa al arbitrio de quien tiene la facultad de crear nuevas leyes, de esta manera también se le da certeza jurídica a la población. Sin embargo en Alemania el cuestionario azul fue sustituido por las Reglas de Procedimiento Conjuntas de los Ministerios Federales que en su capítulo sexto tienen el apartado sobre legislación.⁴⁸¹

⁴⁸¹ Reglas de Procedimiento Conjuntas de los Ministerios Federales, [http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/150474/publicationFile/13399/Moderner Staat](http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/150474/publicationFile/13399/Moderner_Staat) fecha de consulta: 6 de julio de 2012.

7.3.2 Reglas de Procedimiento Conjuntas de los Ministerios Federales

Las reglas de procedimiento conjuntas de los Ministerios Federales (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, GGO) fueron expedidas en marzo de 2002, pero fue hasta el primero de diciembre de 2006 que fueron adoptadas por el Gobierno Federal, estas nuevas reglas ayudador a agilizar la cooperación entre los Ministerios Federales y son una importante herramienta tanto para modernizar su organización y la manera en que se elaboran las normas.⁴⁸²

Estas reglas en su capítulo sexto hablan sobre la legislación y en su sección segunda sobre la estructuración de proyectos de ley del gobierno federal, en esta sección se explica qué se debe considerar como un proyecto de ley del gobierno federal, en qué consiste la exposición de motivos y qué es el impacto regulatorio.

En el artículo 42 de estas Reglas de Procedimiento Conjuntas (GGO), explican en qué consiste un proyecto de ley del Gobierno Federal, este consiste en el texto de la norma o ley, la exposición de motivos y en un resumen introductorio.⁴⁸³

En relación al texto de la norma, el artículo 42 de la GGO nos dice que generalmente éste incluye un título, un capítulo introductorio y las provisiones individuales contenidas en artículos o párrafos; así mismo se establece que el proyecto de ley debe prever las modificaciones requeridas a otras legislaciones y de ser necesario la derogación de la legislación con la finalidad de aclarar la ley.⁴⁸⁴

⁴⁸² Ministerio Federal del Interior en Alemania:

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_90695_en.html?nn=441658 fecha de consulta: 8 de julio de 2012.

⁴⁸³ Para el resumen introductorio hay un formato específico que establecen la GGO, y mismo que se presenta en este trabajo como Anexo 10.

⁴⁸⁴ Párrafo 2, artículo 42, GGO.

42 Federal Government Bills

...

(2) Generally, the text of the law consists of a title, an introductory caption and the individual provisions contained in paragraphs or articles (Annex 6). Bills should provide for amendments required to other legislation and the repeal of obsolete legislation in order to clear up the law.

...

Además éste artículo establece que la preparación del texto de la legislación debe ser de acuerdo al documento que expide el Ministerio Federal del Interior: Directrices para la Elaboración de Disposiciones Legales y Reglamentos Administrativos; y en cuanto a la estructuración del texto de la legislación se debe atender al Manual de redacción Jurídica expedido por el Ministerio Federal de Justicia, así como seguir las recomendaciones del Ministerio Federal de Justicia en casos individuales.⁴⁸⁵

No está de más poner de relieve la obligación señalada en el párrafo quinto del artículo 42 de las reglas en comento, en relación a que todo proyecto de ley, debe ser correcto y entendible para todos tanto como se pueda, además debe reflejar la igualdad entre hombre y mujer; además señala que por lo general los proyectos son remitidos a la oficina de la Sociedad Alemana de Lenguaje del *Bundestag*, Cámara baja del Poder Legislativo Federal, esto para que revisen lo correcto y comprensible del lenguaje usado.

Como observamos en el artículo 42 de éstas reglas GGO, en Alemania cuentan con reglas claras para la elaboración de proyectos de legislación que hace el Gobierno Federal a través de sus Ministerios, además de que cuentan con las

Traducción libre:

(2) Generalmente, el texto de la ley consiste en un título, un título introductorio y las disposiciones individuales en párrafos y artículos. El proyecto de ley debe contener las reformas que se requieran a otras legislaciones así como las derogaciones necesarias con el fin de dar claridad a la norma.

⁴⁸⁵ Párrafos 3 y 4, artículo 42, GGO.

...

(3) The preparation of draft legislation is subject to the provisions of the Guidelines for Drafting Legal Provisions and Administrative Regulations issued by the Federal Ministry of the Interior.

(4) The structuring of draft legislation is subject to the provisions of the Manual on Legal Drafting issued by the Federal Ministry of Justice and recommendations of the Federal Ministry of Justice in individual cases.

...

Traducción libre:

(3) La preparación de un proyecto de ley está sujeto a las disposiciones de las Directrices para la Elaboración de Disposiciones Legales y Reglamentos Administrativos expedidos por el Ministerio Federal del Interior.

(4) La estructuración de un proyecto de ley está sujeto a las disposiciones del Manual de Redacción Jurídica expedido por el Ministerio Federal de Justicia y las recomendaciones del Ministerio Federal de Justicia en casos particulares.

herramientas que permiten que la autoridad que pretenda emitir una nueva norma siga determinadas directrices y le faciliten su trabajo.

En el artículo 43, que sigue siendo parte de la segunda sección del capítulo sexto de las reglas en comento, se explica en qué consiste la exposición de motivos, misma que tiene que explicar los siguientes puntos:

1. El propósito y la necesidad de la ley y sus provisiones individuales.
2. Las cuestiones de hecho en las que se basa el proyecto, y los hallazgos en los que se basa.
3. Si hay otras posibles soluciones, y si la tarea puede ser realizada por entidades privadas, y qué consideraciones llevaron a su rechazo si fuera el caso.
4. Si los derechos de divulgación, otras obligaciones administrativas o reservas sobre el otorgamiento de permisos se han introducido o ampliado, junto con la supervisión del Gobierno correspondiente y procedimientos de autorización.
5. Los impactos regulatorios.
6. Si es una norma temporal.
7. Si el proyecto propone simplificar la ley o procedimientos administrativos, y en particular, si se simplifica y reemplaza a la normativa vigente;
8. Si el proyecto es compatible con la legislación de la Unión Europea;
9. Los cambios en el marco jurídico actual.⁴⁸⁶

Dentro de la exposición de motivos se tiene que decir cuáles son los impactos regulatorios de dicho proyecto, así pues en el artículo 44 de las reglas en comento se explica qué son los impactos regulatorios, explicando que son los principales impactos de una ley, implica los efectos deseados, pero también los no deseados considerados como efectos secundarios. Para cuantificar los impactos de una reglamentación se debe elaborar una consulta con los Ministerios Federales competentes y emitir su opinión, en relación a las consecuencias financieras se deberá explicar cómo se hicieron los cálculos y en qué supuestos los basan. El Ministerio Federal del Interior puede emitir recomendaciones para realizar el análisis del impacto normativo. En relación a los impactos en los ingresos públicos y gastos presupuestarios se deben presentar incluyendo los impactos previsibles que se deriven de la aplicación de dicha ley, para esto el Ministerio Federal de Hacienda podrá dictar instrucciones sobre el tema, de igual manera si no hubiera impacto financiero previsible se debe hacer constar en la exposición de motivos.

⁴⁸⁶ Artículo 43, Sección Segunda, Capítulo 6, GGO.

Si el proyecto de ley generara impactos en los presupuestos de las autoridades de los Estados y locales éste deberá ser declarado por separado⁴⁸⁷. De igual manera si tiene que dar un informe detallado de acuerdo a consulta con el Ministerio Federal de Economía y Tecnología sobre el costo de la industria y en particular sobre el costo en de la pequeña y mediana empresa, así como el impacto en los precios unitarios, el nivel general de precios y sus efectos sobre el consumidor. El Ministerio responsable del proyecto deberá obtener detalles de expertos y asociaciones involucradas, así como de la pequeña y mediana empresa.⁴⁸⁸

Por último, el Ministerio que pretende presentar el proyecto, debe declarar en la exposición de motivos después de qué periodo de tiempo se podrá revisar si los efectos previstos se han alcanzado, así como analizar si los costos son

⁴⁸⁷ Párrafo 3, artículo 44, Sección Segunda, Capítulo 6, GGO.
44 Regulatory impacts

...
(3) Any impacts on the budgets of the *Länder* and local authorities must be stated separately. The lead Federal Ministry responsible for the bill must obtain details of expenditure from the *Länder* and national associations of local authorities in good time.

...
Traducción libre:

(3) Cualquier impacto sobre el presupuesto del *Länder* o de autoridades locales deben hacerse constar por separado. El Ministerio Federal responsable del proyecto de ley debe obtener detalles de los gastos del *Länder* y de las asociaciones nacionales de las autoridades locales con suficiente antelación.

⁴⁸⁸ Párrafo 4, artículo 44, Sección Segunda, Capítulo 6, GGO.
44 Regulatory impacts

...
(4) Details must be given, in consultation with the Federal Ministry of Economics and Technology, of:
1. The costs to industry, and to small and medium-sized enterprises in particular, and
2. The impacts of the law on unit prices, price levels in general and its effects on the consumer.
The Federal Ministry responsible for the bill must obtain details of the experts and associations involved, and small and medium-sized enterprises in particular. The Federal Ministry of Economics and Technology must be involved at an early stage.

...
Traducción Libre:

(4) Deben darles detalles, consultado al Ministerio Federal de Economía y Tecnología, sobre:
1. El costo para la industria, y para los pequeñas y medianas empresas en particular, y
2. El impacto de la ley sobre precios unitarios, nivel de precios en general y sus efectos en el consumidor.

El Ministerio Federal responsable del proyecto de ley debe obtener detalles de expertos y de asociaciones involucradas, y de pequeñas y medianas empresas en lo particular. El Ministerio Federal de Economía y Tecnología debe estar involucrado en una etapa anterior.

razonablemente proporcionales a los resultados y cuáles han sido los efectos secundarios.⁴⁸⁹

Una vez elaborado el proyecto de ley se tiene que seguir el procedimiento de involucramiento e información, este procedimiento está descrito en la sección tercera del capítulo sexto de las reglas en comento, en relación al involucramiento se refiere a que el Ministerio que busca introducir otro cuerpo normativo debe involucrar a los demás Ministerios afectados para que lo examinen, lo debatan en relación a sus competencias.⁴⁹⁰

⁴⁸⁹ Párrafo 6, artículo 44, Sección Segunda, Capítulo 6, GGO.

44 Regulatory impacts

...

(6) In the explanatory memorandum for the bill, the lead Federal Ministry must state whether and, if so, after what period of time, a review is to be held to verify whether the intended effects have been achieved, whether the costs incurred are reasonably proportionate to the results, and what side-effects have arisen.

...

Traducción Libre:

(6) En la exposición de motivos del proyecto de ley, el Ministerio Federal debe indicar si y, de ser así, después de qué periodo, la revisión se llevará a cabo para verificar si los efectos deseados se han logrado, si los costos generados son razonablemente proporcionales a los resultados y qué efectos secundarios han surgido.

⁴⁹⁰ Párrafos 1, 2 y 3 del artículo 45, Sección Tercera, Capítulo 6, GGO.

45 Involvement within the Federal Government

(1) Before a draft bill is submitted to the Federal Government for adoption, the lead Federal Ministry must involve the Federal Ministries affected by the bill at an early stage for any preliminary work and the drafting of the bill. 'Affected' Federal Ministries are all those whose remits are affected (Annex 8). The Federal Ministries of the Interior and of Justice must be involved in examining all legal norms for compatibility with the Basic Law and in all other cases where doubts arise as to the application of the Basic Law.

(2) Where responsibilities of Federal Government Commissioners and Federal Commissioners are affected, they must be involved from an early stage (Annex 3). Generally, the Federal Commissioner for Efficiency in Public Administration must be involved.

(3) When transmitting the Ministry draft, steps must be taken to ensure that those involved have sufficient time to examine and debate questions falling within their competence. The lead Federal Ministry is responsible for involving all parties in good time.

...

Traducción Libre:

(1) Antes de que el borrador de un proyecto de ley sea presentado al Gobierno Federal para su aprobación, el Ministerio Federal promotor debe involucrar a los Ministerios Federales afectados por el proyecto en una etapa anterior para cualquier trabajo preliminar y la redacción del proyecto de ley. Los Ministerios Federales afectados son aquellos cuyas competencias se vean afectadas (Anexo 8). Los Ministerios Federales del Interior y de Justicia deben estar involucrados en el examen de todas las normas legales para verificar su compatibilidad con la Ley Fundamental y en los demás casos en que surjan dudas en cuanto la aplicación de la Ley Fundamental.

El siguiente procedimiento lo define el artículo 45 de la GGO, y consiste en que el proyecto debe ser analizado por el Ministerio Federal de Justicia para verificar que esté en concordancia con el sistema legal. De igual manera se debe involucrar a los *Länder*, (estados federados), a las autoridades locales, las asociaciones y comunidades de expertos si se considera que el proyecto afectará sus intereses.⁴⁹¹ De acuerdo con el artículo 48 de las reglas en comento, el Ministerio que presenta el proyecto puede informar a otros órganos sobre su proyecto antes de que éste haya sido adoptado por el Gobierno Federal, como puede

(2) Cuando las responsabilidades de los Comisionados del Gobierno Federal sean afectadas, ellos deben estar involucradas en una etapa anterior (Anexo 3). Generalmente, el Comisionado Federal para la Eficiencia en la Administración Pública debe ser involucrado.

(3) Cuando se transmite el proyecto del Ministerio, se deben tomar medidas para asegurar que los involucrados tengan tiempo suficiente para examinar y debatir cuestiones que sean de su competencia. El Ministerio Federal promotor es responsable de involucrar a todas las partes con suficiente anticipación.

⁴⁹¹ Artículo 47, Sección Tercera, Capítulo 6, GGO.

47 Involvement of the *Länder*, national associations of local authorities, the expert community and associations.

(1) Draft bills must be sent to the *Länder*, national associations of local authorities and representatives of the *Länder* to the Federation as early as possible, if their interests are affected. If any of the Federal Ministries involved can be expected to dissent on essential points, the draft bill must not be sent out without their consent. If a legislative project is to be treated confidentially, this must be indicated.

(2) The Federal Chancellery must be informed of the involvement. Its consent must be obtained where bills are of particular political importance.

(3) The prompt involvement of central and umbrella associations and of the expert community at federal level is subject to the provisions of paragraphs 1 and 2 *mutatis mutandis*. The timing, scope and selection will be left to the discretion of the lead Federal Ministry, unless specific rules stipulate otherwise.

(4) When involving parties under paragraphs 1 and 3, it must be expressly pointed out that this is a bill which the Federal Government has not yet adopted. The bill may be accompanied by the explanatory memorandum and front sheet.

Traducción Libre:

47. La participación de los *Länder*, las asociaciones nacionales de autoridades locales, la comunidad de expertos y asociaciones.

(1) Los proyectos de ley deben ser enviados a los *Länder*, asociaciones nacionales de autoridades locales y representantes de los *Länder* ante la Federación tan pronto como sea posible, si sus intereses son afectados. Si cualquiera de los Ministerios Federales involucrados disiente en los puntos esenciales, el proyecto no puede ser enviado sin su consentimiento. Si un proyecto legislativo debe ser tratado de forma confidencial, esto debe ser indicado.

(2) La Cancillería Federal debe estar informada de la participación. Su consentimiento es necesario cuando los proyectos de ley sean de particular importancia política.

(3) La pronta participación del sistema central y de las asociaciones y de la comunidad de expertos a nivel federal está sujeto a las disposiciones de los párrafos 1 y 2 *mutatis mutandis*. El momento, alcance y selección se dejan a la discreción del Ministerio Federal promotor, al menos que las normas específicas establezcan otra cosa.

(4) Cuando intervengan las partes contempladas en los párrafos 1 y 3, debe ser expresamente señalado que se trata de un proyecto de ley que el Gobierno Federal aún no ha aprobado. El proyecto de ley debe estar acompañado de la exposición de motivos y de portada.

ser a la prensa, organismos no involucrados, inclusive publicarlo en su intranet o en el internet, pero deberá avisar a la Cancillería Federal para que le determine el procedimiento.

En términos generales este es el procedimiento que establecen las reglas de procedimiento conjuntas de los Ministerios Federales para determinar cómo se deben elaborar las normas en el Gobierno Federal, después del procedimiento explicado en la sección tercera de dichas reglas viene un periodo de examen final y se da un dictamen para que el Gobierno Federal pueda o no adoptar la nueva legislación.

De acuerdo con el Taller y Diálogo Político sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OCDE, Alemania cuenta con una mejor política regulatoria que favorece las buenas prácticas para apoyar el libre mercado, y en el Taller de la OCDE se considera como un aspecto importante de esta buena política regulatoria la evaluación que se hace sobre el impacto normativo, mismo que debe ser evaluado para presupuesto público, industria, precios unitarios, nivel de precios, y en relación al consumidor, y este impacto regulatorio está definido en las reglas GGO.⁴⁹²

Con lo establecido en las reglas GGO vemos que en Alemania el Gobierno Federal tiene directrices claras de cómo se debe elaborar un proyecto de ley, es de llamar la atención que los diferentes Ministerios Federales están involucrados en la elaboración de los proyectos de legislación y que éstos deben cooperar en su elaboración, ya sea al emitir dictámenes o al revisar su elaboración. Es importante para el Gobierno Federal Alemán y para la OCDE que se exija a la autoridad que pretende introducir una nueva legislación el impacto regulatorio que ésta tendrá y que además se haga un estudio minucioso sobre su impacto principalmente económico; además es importante hacer hincapié en cómo desde el resumen del proyecto de ley se pide que se establezcan soluciones alternas a la problemática

⁴⁹² KERN, Bastian, OECD Workshop and Policy Dialogue on Technical Barriers to Trade 5-6 October 2009 <http://www.oecd.org/dataoecd/30/52/44235023.pdf> fecha de consulta: 8 de julio de 2012.

presentada aparte de una nueva ley, lo cual puede ayudar a no engrosar innecesariamente el marco normativo del país.

Debemos poner en relieve el acierto de que sea el Ministerio de Justicia el que revise que los proyectos no contravengan el marco normativo actual, además algo que debe ser vital en todo proyecto de norma es que tenga una revisión minuciosa de su redacción para que ésta sea lo más clara posible, elemento que en ocasiones es una de las debilidades en nuestros marcos normativos en México.

Así pues con el estudio del caso alemán, abonamos en el estudio de nuestro proceso legislativo en México, en conocer que hay otros países que saben que es necesario hacer un análisis antes de presentar una iniciativa, o que simplemente en nuestro propio país en el Poder Ejecutivo al ejercer la facultad de presentar iniciativas o ejerciendo su facultad reglamentaria, que a fin de cuentas son nuestro marco jurídico nacional, ya existen mecanismos de mejora regulatoria en los que se busca que haya certeza jurídica, que se actúe con transparencia y profesionalismo y que además se busque siempre que los beneficios para los destinatarios de determinada norma siempre sean mayores que los costos que la norma pueda implicar.

En relación con el proceso legislativo vemos que tanto la primera vía de la política de mejora regulatoria, es decir, el revisar *ex ante* el impacto que tendrá una regulación, es un trabajo similar al que se debe realizar en la primera etapa del proceso legislativo que analizamos en el capítulo cuarto, la etapa de preparación del proyecto de ley, esto en el sentido que tenemos que revisar *a priori* un proyecto de regulación. De igual manera el ejemplo que analizamos del caso de Alemania en que existe un cuestionario que el legislador o autoridad encargada de la creación de las normas deben contestarse *a priori* de su creación.

Con este capítulo concluimos el estudio tanto del proceso legislativo federal en México, un análisis de la percepción que existe ante la población de cómo trabajan

nuestros legisladores, así como el proceso de Mejora Regulatoria y en específico la política que se ejerce a través de la herramienta de la MIR y por último el caso del cuestionario azul, ahora en el siguiente capítulo trabajaremos en las propuestas que pretendemos sean en pro de tener un proceso legislativo federal que de mejores resultados, que sea más eficiente, y que las normas que emanen de nuestro Congreso de la Unión sean instrumentos de calidad y que siempre busquen el mayor beneficio para los destinatarios de las normas.

CONCLUSIONES

Después de una investigación extensa sobre el Poder Legislativo Federal y el Proceso Legislativo, se busca en este apartado de conclusiones solamente ilustrar la información más relevante de la misma.

PRIMERA.- En México se optó por un sistema de división de poderes en el que al Poder Legislativo se le asigna la función principal de realizar nuestro marco normativo.

SEGUNDA.- Hoy en día el Poder Legislativo tiene otras funciones más allá de la estrictamente legislativa, como es la de equilibrio de poderes, la función representativa, la de control y la de gestión.

TERCERA.- En relación a la función legislativa de gestión se encuentra poco estudiada por la doctrina, pero ha sido la costumbre la que ha obligado al legislador a convertirse en gestor de las demandas e inquietudes populares, inclusive dándole mayor importancia a esta función al considerar que si el legislador es el vínculo entre la sociedad y los demás órganos de gobierno cumple cabalmente con su función de ser representante popular. Inclusive en la cámara de diputados ya está asignado un presupuesto para la gestión y atención ciudadana.

CUARTA.- La sociedad califica el buen desempeño de un legislador en la medida de que se cumplan las distintas funciones que tienen aunque siguen dando mayor importancia a la función de legislar en sentido estricto y que se concreten las reformas más trascendentes.

SEXTA.- Se analizó el por qué en México el Poder Legislativo no puede recaer en una sola persona, como decía Locke el poder legislativo debe ser ejercido por varios miembros, así como se decía en el Federalista, se necesita un número mínimo de

representantes para asegurar los beneficios de la deliberación y consulta. En México tenemos 628 legisladores federales, pudiendo caer en el abuso que preveían en el Federalista, que el número de legisladores debería estar dentro de un límite para evitar la confusión y los excesos de una multitud.

SÉPTIMA.- En México se optó en 1824 por Poder Legislativo Bicameral, y aunque el Senado desapareció hoy en día tenemos nuevamente ambas cámaras. Entendiendo que la cámara de diputados tendrá representantes en cuanto al número de población y el Senado como decía Ramos Arizpe, debe ser símbolo del federalismo al tener igual número de representantes por estado. Principio que hoy no se cumple.

OCTAVA.- El número de legisladores federales es alto, podrían reducirse fácilmente los integrantes de las Cámaras, iniciando por el número de senadores que debe reducirse al menos 32, eliminando a los senadores por el principio de representación proporcional. En relación a los diputados deberá reducirse el número iniciando por el de los diputados por el principio de representación proporcional.

NOVENA.- En relación a la composición de las cámaras por partidos políticos, se analizó que en la actual legislatura ningún partido alcanza la mayoría absoluta, por lo tanto, el trabajo legislativo y el que se aprueben las reformas dependerá de la capacidad de negociación que tengan los legisladores.

DÉCIMA.- En ambas cámaras existen la junta de coordinación política, que más que ser un órgano de gobierno, es un órgano de negociación y en donde suelen cabildar los intereses partidistas y así intercambiar las reformas a aprobar.

DÉCIMA PRIMERA.- Dentro de la organización de las cámaras de lo más importante son las comisiones, ya que buscan dividir el trabajo legislativo así como la especialización, y además, es en el seno del trabajo en comisión donde los legisladores realizarán la discusión sobre la viabilidad o no de una iniciativa. Debería

incentivarse mayor trabajo en las comisiones y que aquellos que auxilien en las mismas deban tener conocimientos técnicos y jurídicos.

DÉCIMA SEGUNDA.- La comisión permanente debe existir mientras que en el Congreso de la Unión haya periodos ordinarios de sesiones y periodo de receso, de acuerdo con Sayeg Helú, es necesario un poder legislativo permanente. Tena Ramírez, con el que se coincide, es uno de los autores principales que critican la integración, ya que 18 Senadores y 19 Diputados no guardan relación alguna con el número de representantes en cada cámara ni con el número de las entidades federativas.

DÉCIMA TERCERA.- Existen reglas mínimas basadas en leyes y reglamentos que establecen las directrices mínimas para el trabajo dentro del Congreso, en particular es relevante el tema del *quorum*, porque al ser un requisito para sesionar y para poder aprobar una determinada iniciativa, se ha convertido en una herramienta política, en la que los integrantes de algún grupo parlamentario cuando ha sido momento de votar algún tema con el cual no coinciden o no se han dado las negociaciones en los términos esperados, se opta por romper el quorum y así no poder discutirla y votarla.

DÉCIMA CUARTA.- Las facultades del Congreso se pueden clasificar por la forma en como actúan las cámaras, es decir, si las comparten o si son exclusivas y por otro lado en relación a la naturaleza de sus actos. En relación a la segunda clasificación existen facultades que no son materialmente legislativas sino administrativas o jurisdiccionales lo cual lo considero acertado al generar división en las tareas de la función pública y así equilibrio de poderes.

DÉCIMA QUINTA.- Analizamos que hay autores (Santaolalla, Valenzuela y Carpizo) que consideran que debemos llamar procedimiento legislativo al conjunto de actos metódicamente articulado con un propósito específico, la elaboración y expedición de las normas jurídicas. Se opta por llamarle proceso legislativo y hacer referencia al

proceso constituido por un orden lógico de actos encaminados a un fin, el fin será la elaboración de un sistema jurídico y para que éste se logre se debe seguir el proceso que debe estar regulado en una norma, anterior al hecho o serie de hechos que se van a regular, de carácter general y obligatorio. Asimismo se debe entender que el proceso legislativo tiene un factor fundamental que es el político, que es un factor coyuntural.

DÉCIMA SEXTA.- Existen tantas etapas del proceso legislativo como autores hablen al respecto del mismo, se optó por hacer una propia división de las etapas del proceso legislativo iniciando por la de preparación del proyecto de ley o decreto, etapa que en nuestro marco normativo actual no se encuentra regulada. Entonces las etapas propuestas quedan de la siguiente manera: 1) preparación del proyecto de ley o decreto, 2) presentación de la iniciativa, 3) recepción de la iniciativa y turno, 4) dictamen, 5) discusión, 6) votación y aprobación, 7) expedición de la ley, 8) sanción, 9) promulgación y publicación y 10) iniciación de vigencia de la ley o decreto.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Que la facultad de iniciativa aún no está prevista para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que en relación a la nueva facultad de Iniciativa Ciudadana habrá que esperar los términos que marque la ley reglamentaria para que sea viable.

DÉCIMA OCTAVA.- Los requisitos que marcan los reglamentos de ambas cámaras para poder presentar una iniciativa son poco rigurosos y dejan al arbitrio del legislador el acompañarla de un estudio que sustente su viabilidad, impacto, si está o no sociabilizada con los grupos de interés.

DÉCIMA NOVENA.- En general el proceso legislativo en las cámaras depende de un factor político y de que se quiera en determinado momento aprobar una iniciativa, vemos como la etapa de discusión y dictamen dependerán mucho de los acuerdos políticos a los que llegan los grupos parlamentarios y si se decide o no aprobarlos.

VIGÉSIMA.- En cuanto a la productividad legislativa se analizó que hay un gran rezago en el dictamen y aprobación de iniciativas, por lo que en la LXI Legislatura (2009 – 2012) de la Cámara de Diputados se decidió dar por concluidas aquellas iniciativas presentadas antes del primero de septiembre de 2009 y que estaban pendientes, simplemente de la Legislatura inmediata anterior LX (2006 – 2009) se dieron por concluidas más de 1500 iniciativas. Y en los dos primeros años de la actual legislatura LXI ya se acumulaban más de 1700 pendientes, esto en relación a la Cámara de Diputados.

VIGÉSIMA PRIMERA.- Es difícil medir la productividad legislativa, puesto que el número de iniciativas aprobado no hace referencia a que éstas sean las más trascendentes para la vida política, económica y social del país.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- En relación con los estudios de opinión pública nuestro Congreso de la Unión, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores son de las instituciones peores calificadas en relación al nivel de confianza, ambas con calificaciones por debajo de 6 (sobre 10) quedando en último lugar la Cámara de Diputados.

VIGÉSIMA TERCERA.- Los estudios de opinión pública reflejan que menos del 50% de la población aprueba el trabajo de los legisladores de ambas cámaras, y más del 70% de los entrevistados están a favor de la disminución en el número de legisladores.

VIGÉSIMA CUARTA.- El método de derecho comparado es de gran utilidad para reformar los marcos normativos sobre todo de países en vías de desarrollo.

VIGÉSIMA QUINTA.- La política pública de mejora regulatoria tiene dos vías, la primera *ex ante*, en la que se busca que el regulador garantice que el impacto regulatorio en términos de costo – beneficio sea positivo y la segunda vía *ex post* que deben ser revisiones periódicas de la regulación vigente. En el proceso legislativo

federal se realizan deficientemente ambas.

VIGÉSIMA SEXTA.- Las políticas de mejora regulatoria *ex ante* brindan transparencia y facilitan la rendición de cuentas de los reguladores, evitan que éstos actúen de manera arbitraria y discrecional en la elaboración de nueva regulación. De igual manera se da la oportunidad a que cualquier interesado o afectado por un proyecto de regulación pueda emitir sus opiniones.

VIGÉSIMA SÉPTIMA.- Es necesario reformar el marco jurídico que regula el proceso legislativo federal para que éste sea más eficiente y además se tengan nuevas regulaciones con mayor exigencia en cuanto a su técnica legislativa y que se presente un estudio sólido sobre su impacto.

VIGÉSIMA OCTAVA.- Es preciso encontrar mecanismos a través de los cuales se incentive la participación ciudadana y ésta se involucre en el proceso de formación de normas y que con esto se de una mayor legitimación al trabajo de nuestros legisladores.

PROPUESTAS

El principal objetivo de las propuestas que se harán a continuación es sin duda mejorar la eficacia en el trabajo legislativo de nuestro Congreso de la Unión, y considero que derivado del estudio del proceso legislativo federal así como de los estudios comparados con la COFEMER y el caso de Alemania, en México debemos formalizar la etapa pre legislativa en nuestro proceso de formación de leyes en el Congreso de la Unión.

Ninguna propuesta sustituirá por supuesto la capacidad de negociación y la buena fe de los legisladores en la búsqueda de estructurar los andamiajes normativos que con mayor acuciosidad busquen la justicia y el bien común. No obstante, desde la perspectiva de las herramientas prácticas, existen instrumentos que favorecerán la eficacia y eficiencia en el Congreso.

Como lo estudiamos en el capítulo IV existen varias etapas antes de la presentación formal de la iniciativa en las cámaras, y es justo en éstas en las que centraré mi propuesta total de este trabajo de investigación.

Así pues también vimos que los reglamentos tanto de la Cámara de Diputados como la del Senado son poco rigurosos en cuanto a los requisitos que debe tener la iniciativa de ley que se presenta ante las cámaras y que con satisfacerlos es suficiente para que un legislador pueda presentarla, claro está, siguiendo el procedimiento que marcan los propios reglamentos.

Por otro lado, analizamos dos sistemas jurídicos, uno nacional y otro extranjero en los que se establecen requisitos que debe tener un proyecto de regulación con la intención de que haya una mejora regulatoria, es decir, que se tenga un sistema normativo de mayor calidad, con menores costos para los destinatarios, y que por supuesto agiliza el proceso posterior a la presentación de dicho proyecto. Además en estos procesos, tanto el de COFEMER como el alemán

se busca integrar a la sociedad, tema que hoy en día es muy importante para legitimar el trabajo de nuestro poder legislativo y además de que se genera mayor consenso y se escucha a quien en realidad será el destinatario de determinada norma.

Así pues pretendemos formalizar la etapa de formación de la iniciativa de ley a través de requisitos más rigurosos para poder presentarla ante las cámaras, buscando que el legislador haga un verdadero estudio de su importancia, su necesidad, las alternativas que hay, el impacto regulatorio que tendrá, los costos y que además se sigan directrices más específicas en cuanto a la técnica legislativa para la elaboración del texto de la nueva norma. En alguna medida, estas propuestas evitarán la presentación de iniciativas ligeras por parte de algunos legisladores que sólo realizan algunas iniciativas a fin de poder después tratar de justificar su trabajo con el número de propuestas, sin que fuera calificada su razonabilidad o calidad.

Vamos a dividir nuestro capítulo de propuestas en tres apartados, uno en el que se establecerán los nuevos requisitos que deberá tener un proyecto de iniciativa, el segundo que será la creación del órgano técnico que habrá de dictaminar si se cumple o no con los requisitos previo a que el legislador presente de manera formal su iniciativa ante las cámaras y un tercer apartado en el que se enuncian otras propuestas que creemos pertinentes para que mejore la eficacia de nuestro Congreso, pero que no nos ocupan dentro de este estudio. Los dos primeros apartados de las propuestas son los que reflejan la parte medular de este trabajo de investigación, sin embargo, después de la investigación realizada a lo largo de este trabajo, nos dimos cuenta de que hay otras muchas propuestas que pueden abonar a que nuestro Congreso trabaje de manera más eficiente por lo que decidimos enunciarlas en el tercer apartado de este capítulo. De igual manera en cada apartado mencionará que normatividad consideramos prudente que debe sufrir modificaciones para que nuestra propuesta sea viable y no contravenga al marco normativo vigente.

1. Nuevos Requisitos de la una Iniciativa de Ley

En este primer apartado del capítulo de propuestas trataremos uno de las propuestas torales de esta tesis, proponemos aumentar los requisitos que hoy en día exigen los reglamentos de cada cámara para poder presentar una Iniciativa de Ley, de estos requisitos que proponemos se aumenten algunos se verán expresados en la exposición de motivos y otros en el cuerpo del texto legal. Esto con la intención de que el trabajo de investigación y preparación de su iniciativa de ley sea hecho más a conciencia y agilice el posterior trabajo en las etapas de discusión y dictamen en las comisiones y en el pleno. De tal suerte que se aumentan requisitos para mejorar la calidad del proyecto presentado.

Así los requisitos que deberán ser parte de la exposición de motivos serán conforme a esta propuesta, los siguientes:

1. Plantear el problema que la iniciativa pretende resolver, así como la necesidad de ley y sus disposiciones individuales.
2. Establecer las cuestiones de hecho en las que se basa el proyecto.
3. Mencionar cuáles son otras posibles soluciones, además de reformar o crear una ley, así como justificar por qué no se optó por las mismas.
4. Determinar quiénes son los actores involucrados.
5. Demostrar que se llevó a cabo Consulta Pública con los actores involucrados.
6. Enunciar los impactos regulatorios, mismos que se tendrán que acompañar de su Manifestación de Impacto Regulatorio.⁴⁹³

⁴⁹³ Para facilitar al legislador realizar una Manifestación de Impacto Regulatorio y así poder determinar cuáles serán los impactos de la iniciativa que pretende presentar, el Órgano Técnico que dictamine los nuevos requisitos de las iniciativas tendrá como función expedir un Manual para realizar la Manifestación de Impacto Regulatorio, y así sean puntos muy objetivos los que tenga que evaluar el mismo órgano técnico.

7. Describir si el proyecto propone simplificar la ley o procedimientos administrativos, y en particular, si se simplifica y reemplaza a la normativa vigente;
8. Especificar si el proyecto es compatible con la legislación actual o si se necesitan cambios en el marco jurídico actual.
9. Presentar antecedentes en la materia.
10. Presentar investigación de estudios comparados nacionales y extranjeros.

Además el legislador deberá atender a la técnica legislativa para la redacción de su iniciativa de ley y ésta además de tener la estructura precisa y comprensible, tenga además la redacción exacta para que ésta sea tan comprensible como sea posible para todos los mexicanos. Por lo tanto se propone que como otro requisito el legislador se deberá apegar a un Manual de Técnica Legislativa para que tenga directrices claras de cómo estructurar y redactar el nuevo texto legal que pretende presentar en su iniciativa.⁴⁹⁴

Con la propuesta anterior se pretende que las Iniciativas que presenten nuestros legisladores tengan un estudio que sustente la necesidad de presentarlas y que además se mida cuál será su impacto, por otra parte, al realizar una consulta de opinión con los actores involucrados y que conozcan del tema, como bien pudiera alguna de las cámaras organizadas como COPARMEX o algunos sindicatos si se tratara de una reforma a la Ley Federal del Trabajo por dar un ejemplo, se logra cierta legitimación al buscar que nuestros legisladores restablezcan el vínculo entre representante y representados y que además se tome en cuenta la opinión de quienes serán a fin de cuentas los destinatarios de una determinada ley.

⁴⁹⁴ La propuesta es que el mismo Órgano Técnico de Mejora Regulatoria habrá de facilitar a los legisladores el Manual de Técnica Legislativa, hoy en día hay dos órganos en el Congreso de la Unión y que bien podrían trabajar en conjunto con el órgano que de Mejora Regulatoria, estos son en la Cámara de Diputados el CEDIP (Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias) y en el Senado el Instituto Belisario Domínguez, en ambos órganos considero que existe personal capacitado para poder proveer hoy en día a los legisladores de un Manual de Técnica legislativa, sin embargo no es obligatorio que los legisladores consulten a dichos órganos.

Además con esta propuesta se pretende que el estudio que realice el legislador y su equipo de asesores para poder cumplir con los requisitos para presentar una iniciativa de ley facilite el trabajo en las comisiones, que como vimos a lo largo de nuestro trabajo de investigación es a veces ahí donde se toma más tiempo para poder dictaminar si la iniciativa es viable o no, así pues, se dan también al legislador directrices para que su iniciativa llegue más sólida y legitimada a las cámaras.

Por lo tanto para que la propuesta esgrimida en este primer apartado del capítulo sea viable necesitamos reformar los reglamentos de las cámaras en los artículos antes mencionados y crear dos manuales, uno el Manual para la elaboración de la Manifestación de Impacto Regulatorio y el Manual de Técnica Legislativa, se propone que sea el Órgano Técnico de Mejora Regulatoria quien los elabore.

Para aumentar los requisitos que debe tener una iniciativa de ley debemos modificar el Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 78⁴⁹⁵ para que se enriquezcan los requisitos aquí propuestos, que se encuentra dentro de la Sección Segunda sobre Iniciativas, del Capítulo I, De la Duración de las Intervenciones y de los Asuntos que se presentan ante el Pleno dentro del Título Cuarto, De los Procedimientos del Pleno, para quedar de la siguiente manera:

⁴⁹⁵ El texto original del artículo 78 es:

Artículo 78.

1. Los elementos indispensables de la iniciativa serán:

I. Encabezado o título de la propuesta;

II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver;

III. Argumentos que la sustenten;

IV. Fundamento legal;

V. Denominación del proyecto de ley o decreto;

VI. Ordenamientos a modificar;

VII. Texto normativo propuesto;

VIII. Artículos transitorios;

IX. Lugar;

X. Fecha, y

XI. Nombre y rúbrica del iniciador.

Artículo 78.-

1. Los elementos indispensables de la iniciativa serán:

- I. Encabezado o título de la propuesta;*
- II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver, así como la necesidad de la ley y sus disposiciones individuales;*
- III. Establecer las cuestiones de hecho en las que se basa el proyecto;*
- IV. Fundamento legal;*
- V. Mencionar cuáles son otras posibles soluciones, además de reformar o crear una ley, así como justificar por qué no se optó por las mismas;*
- VI. Determinar quiénes son los actores involucrados;*
- VII. Demostrar que se llevó a cabo Consulta Pública con los actores involucrados;*
- VIII. Enunciar los impactos regulatorios, mismos que se tendrán que acompañar de su Manifestación de Impacto Regulatorio, que expide el Órgano Técnico de Mejora Regulatoria;*
- IX. Describir si el proyecto propone simplificar la ley o procedimientos administrativos, y en particular, si se simplifica y reemplaza a la normativa vigente;*
- X. Especificar si el proyecto es compatible con la legislación actual o si se necesitan cambios en el marco jurídico actual, de ser así, especificar los ordenamientos a modificar;*
- XI. Presentar antecedentes en la materia.*
- XII. Presentar investigación de estudios comparados nacionales y extranjeros.*
- XIII. Denominación del proyecto de ley o decreto;*
- XIV. Texto normativo propuesto, el mismo que deberá sujetarse a lo previsto en el Manual de Técnica Legislativa expedido por el Órgano Técnico de Mejora Regulatoria;*
- XV. Artículos transitorios;*
- XVI. Lugar;*
- XVII. Fecha, y*
- XVIII. Nombre y rúbrica del iniciador.*

2. La iniciativa se presenta en medio impreso y también en archivo electrónico, para su inclusión en el Orden del Día y correspondiente publicación en la Gaceta.

De igual manera deberá reformarse el artículo 169⁴⁹⁶ del Reglamento del Senado de la República que se encuentra en el Capítulo Segundo, de las Iniciativas, Proyectos y Solicitudes dentro del Título Séptimo, Del Procedimiento Legislativo, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 169.-

1. Los elementos indispensables de la iniciativa serán:

- I. Encabezado o título de la propuesta;*
- II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver, así como la necesidad de la ley y sus disposiciones individuales;*
- III. Establecer las cuestiones de hecho en las que se basa el proyecto;*
- IV. Fundamento legal;*
- V. Mencionar cuáles son otras posibles soluciones, además de reformar o crear una ley, así como justificar por qué no se optó por las mismas;*

⁴⁹⁶ El texto original del artículo 169 es:

Artículo 169

1. Toda iniciativa consta por escrito y contiene, al menos, lo siguiente:
 - I. Encabezado o título, con el señalamiento preciso del o de los ordenamientos a que se refiere;
 - II. Fundamento legal;
 - III. Exposición de motivos, con las razones que la sustentan y la descripción del proyecto;
 - IV. Texto normativo que se propone de nuevos ordenamientos o de adiciones o reformas a los ya existentes;
 - V. Régimen transitorio y, en su caso, el señalamiento de la legislación a derogar o abrogar;
 - VI. Lugar y fecha de formulación; y
 - VII. Nombre y firma del o los autores y, en su caso, el grupo parlamentario del cual forman parte.
2. En el caso de textos normativos de nuevos ordenamientos, a que se refiere la fracción IV del párrafo anterior, los senadores desarrollan el articulado correspondiente en forma lógica y ordenada, procurando estructurarlo en libros; los libros en títulos; los títulos en capítulos; los capítulos en secciones; las secciones en artículos; los artículos en fracciones y las fracciones en incisos. La división en libros sólo procede cuando se trata de textos muy extensos.
3. En el caso de solicitud de permiso del Presidente de la República para salir del territorio nacional por más de siete días, la iniciativa correspondiente debe contener objeto, duración e itinerario del viaje, además de los elementos aplicables referidos en el párrafo 1 de este artículo.
4. La iniciativa se presenta en medio impreso y también en archivo electrónico, para su inclusión en el Orden del Día y correspondiente publicación en la Gaceta.
5. Cuando se considera conveniente, pueden anexarse a la iniciativa los documentos que facilitan su comprensión y análisis.

- VI. *Determinar quiénes son los actores involucrados;*
- VII. *Demostrar que se llevó a cabo Consulta Pública con los actores involucrados;*
- VIII. *Enunciar los impactos regulatorios, mismos que se tendrán que acompañar de su Manifestación de Impacto Regulatorio, que expide el Órgano Técnico de Mejora Regulatoria;*
- IX. *Describir si el proyecto propone simplificar la ley o procedimientos administrativos, y en particular, si se simplifica y reemplaza a la normativa vigente;*
- X. *Especificar si el proyecto es compatible con la legislación actual o si se necesitan cambios en el marco jurídico actual, de ser así, especificar los ordenamientos a modificar;*
- XI. *Presentar antecedentes en la materia.*
- XII. *Presentar investigación de estudios comparados nacionales y extranjeros.*
- XIII. *Denominación del proyecto de ley o decreto;*
- XIV. *Texto normativo propuesto, el mismo que deberá sujetarse a lo previsto en el Manual de Técnica Legislativa expedido por el Órgano Técnico de Mejora Regulatoria;*
- XV. *Artículos transitorios;*
- XVI. *Lugar;*
- XVII. *Fecha, y*
- XVIII. *Nombre y rúbrica del iniciador.*

2. *En el caso de solicitud de permiso del Presidente de la República para salir del territorio nacional por más de siete días, la iniciativa correspondiente debe contener objeto, duración e itinerario del viaje, además de los elementos aplicables referidos en el párrafo 1 de este artículo.*

3. *La iniciativa se presenta en medio impreso y también en archivo electrónico, para su inclusión en el Orden del Día y correspondiente publicación en la Gaceta.*

Una vez que proponemos cómo habrá de quedar el texto del artículo 78 del reglamento de la Cámara de Diputados y del 169 del Reglamento del Senado, pasamos al siguiente apartado en el que hablaremos del Órgano Técnico de Mejora Regulatoria y cómo éste cooperará para que sean viables las propuestas antes descritas.

2. Órgano Técnico de Mejora Regulatoria

Hoy en día existen órganos de consulta en cada una de las Cámaras de nuestro Congreso de la Unión como podría ser el Instituto Belisario Domínguez en el caso del Senado o el CEDIP (Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias), el CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas), el CESOP (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública) en la Cámara de Diputados, estos órganos están para auxiliar a las Cámaras y realizar investigaciones que puedan contribuir a un mejor funcionamiento de las mismas⁴⁹⁷, pero el que un legislador los consulte y envíe sus proyectos de iniciativa para tener una opinión técnica no es obligatorio.

Así pues la propuesta es crear un órgano técnico de mejora regulatoria en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión⁴⁹⁸, que tenga la función de revisar que la iniciativa de ley cumpla con los nuevos requisitos y de ser así dictamine favorablemente para que el legislador pueda proceder a presentar su iniciativa de manera formal. Además este órgano tendrá la función de expedir los manuales de técnica legislativa y de la manifestación de impacto regulatorio, así

⁴⁹⁷ En relación al Instituto Belisario Domínguez sus funciones las encontramos en el artículo 41 del Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República. Y en cuanto a los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados sus funciones las encontramos en los artículos 42, 43 y 44 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

⁴⁹⁸ Bien puede aprovecharse alguno de los órganos ya existentes en las Cámaras, sin embargo sería necesario dotarlos de ciertas facultades para que pueda convertirse en el órgano de mejora regulatoria, pero claro está que se puede echar mano del personal y la estructura que ya existe tanto en el CEDIP, CEFP, CESOP en la Cámara de Diputados o en el Instituto Belisario Domínguez en el Senado.

pues será un órgano que coadyuve a que el proceso legislativo una vez presentada la iniciativa de manera formal sea más ágil. Ante la posibilidad de que el órgano de mejora regulatoria se convierta en un órgano que lleve a cabo un procedimiento de dictamen subjetivo y pudiera ser un candado para que determinadas iniciativas ni siquiera sean discutidas, proponemos que además de una integración que explicaremos más adelante con personas técnicas en distintas materias y un consejo técnico, los criterios para que dictaminen favorablemente sean muy objetivos con plazos bien establecidos y afirmativa ficta y que además haya publicidad en el trámite.

Así pues para que sea posible la creación de este órgano técnico es necesario modificar parte del marco jurídico actual del Congreso de la Unión, y además crear el Reglamento de los Órganos Técnicos de Mejora Regulatoria del Congreso de la Unión. Será en el reglamento en el que se especifique la composición del órgano técnico, sus atribuciones y los procedimientos.

Vale la pena mencionar que no es necesaria una modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que en su artículo 71 en su último párrafo⁴⁹⁹ da la posibilidad a que el trámite para que diputados y senadores presenten iniciativas se rijan por la Ley del Congreso que en este caso es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y por los reglamentos respectivos de cada cámara, los anteriores sin duda alguna deberán sufrir algunas modificaciones.⁵⁰⁰

⁴⁹⁹ Artículo 71.-...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

⁵⁰⁰ El 18 de julio de 2012 fue aprobada la reforma al artículo 71 constitucional aunque la misma no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación, aún con la reforma al artículo 71 se considera que no habrá necesidad de modificarlo nuevamente para que nuestra propuesta sea viable, ya que en el nuevo texto del artículo 71 remite a que el trámite que deberá darse a las iniciativas será de acuerdo a la Ley del Congreso y si ésta hasta la fecha remite a los reglamentos es con estos instrumentos jurídicos con los que nuestra propuesta será posible. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2012/abr/20120419-IX.pdf> fecha de consulta: 18 de julio de 2012.

En relación a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se deberán adicionar dos artículos que den fundamento a los órganos técnicos de mejora regulatoria en cada una de las cámaras y se determine que será el reglamento de estos órganos el que determine sus directrices, así pues se tendrá que agregar por un lado el artículo 55 bis, este artículo estaría dentro de la Sección Cuarta que trata de Otros Órganos Técnicos de la Cámara, dentro del Capítulo Séptimo que trata de la Organización Técnica y Administrativa, dentro del Título Segundo sobre la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados; de igual manera se adicionaría la Sección Quinta, sobre Otros Órganos Técnicos de la Cámara y se adicionaría el artículo 115 bis, dentro de Capítulo Sexto de la Organización Técnica y Administrativa, dentro del Título Tercero sobre la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores, así pues se agregarán dos artículos uno en la parte de la Cámara de Diputados y otro para la de Senadores, se propone que los artículos queden de la siguiente manera:

Artículo 55 bis.- El Órgano Técnico de Mejora Regulatoria será el encargado de revisar que las iniciativas de ley presentadas por los diputados cumplan con los requisitos que marca el reglamento de la cámara, además será el órgano técnico que facilite al legislador el manual para que pueda elaborar la Manifestación de Impacto Regulatoria y el manual de técnica legislativa, todo lo relativo a este órgano se regirá por el Reglamento de los Órganos Técnicos de Mejora Regulatoria del Congreso de la Unión.

Artículo 115 bis.- El Órgano Técnico de Mejora Regulatoria será el encargado de revisar que las iniciativas de ley presentadas por los senadores cumplan con los requisitos que marca el reglamento de la cámara, además será el órgano técnico que facilite al legislador el manual para que pueda elaborar la Manifestación de Impacto Regulatoria y el manual de técnica legislativa, todo lo relativo a este órgano se regirá por el Reglamento de los Órganos Técnicos de Mejora Regulatoria del Congreso de la Unión.

Además de modificar la Ley Orgánica del Congreso, es necesario modificar los reglamentos de cada una de las cámaras en los apartados que habla de la iniciativa y cómo habrá de iniciar el proceso legislativo formalmente.

En relación al Reglamento de la Cámara de Diputados se propone modificar el artículo 77⁵⁰¹ en su primer párrafo, este artículo se encuentra en la Sección Segunda de las Iniciativas, del Capítulo I, De la Duración de las Intervenciones y de los Asuntos que se presentan ante el Pleno, dentro del Título Cuarto, de los Procedimientos del Pleno. En el primer párrafo se establece el derecho de los diputados para presentar una iniciativa, y determina que el turno de la misma se sujetará a lo establecido en el reglamento, aquí es donde proponemos modificarlo para que en este párrafo se prevea el procedimiento ante el órgano técnico de mejora regulatoria, quedando el primer párrafo del artículo 77 de la siguiente manera:

Artículo 77.

1. El derecho de iniciativa es irrestricto, pero en el caso de las que presenten las diputadas y los diputados, deberán contar con el dictamen favorable de que cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 78 de este reglamento, mismo que expedirá el Órgano Técnico de Mejora Regulatoria de acuerdo con su reglamento; en relación al turno de la iniciativa se sujetará a los requisitos y trámites establecidos en este reglamento.

⁵⁰¹ El texto original del artículo 77 es:

Artículo 77.

1. El derecho de iniciativa es irrestricto, pero en el caso de las que presenten las diputadas y los diputados, su turno se sujetará a los requisitos y trámites establecidos en este Reglamento.
2. El derecho de iniciativa comprende también el derecho a retirarla, éste lo podrá ejercer sólo el autor, 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. Para los efectos de este numeral, por autor se entiende al o a los diputados o diputadas que suscriban efectivamente la iniciativa, antes de ser presentada ante la Mesa Directiva.
3. Las iniciativas que presenten los diputados o diputadas, suscritas por el Grupo y su Coordinador, se denominarán Iniciativa a nombre de Grupo.
4. Las Iniciativas a nombre de Grupo, podrán retirarse por el Coordinador del Grupo, dentro del plazo señalado en este artículo.

En relación al Reglamento del Senado de la República se propone modificar el artículo 164⁵⁰² en su quinto párrafo, éste artículo se encuentra en el Capítulo Segundo, de las Iniciativas, Proyectos y Solicitudes dentro del Título Séptimo, Del Procedimiento Legislativo. Actualmente en el párrafo quinto se prevé que sea la Mesa Directiva la que cuide que las iniciativas cumplan con las normas que regulan su presentación y deberá contemplar que la Mesa Directiva revise que la iniciativa cuente con el dictamen favorable del órgano técnico de mejora regulatoria, así pues se propone que el texto del artículo sea el siguiente:

Artículo 164.

...

5. La Mesa cuida que las iniciativas que se quieran presentar por parte de los senadores cuenten con dictamen que acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 169 de este reglamento para que éstas puedan ser recibidas formalmente, dicho dictamen lo expedirá el Órgano Técnico de Mejora Regulatoria.

Vemos que con modificar la Ley Orgánica del Congreso y los Reglamentos de las cámaras se da fundamento al Órgano Técnico de Mejora Regulatoria y se prevé que éste deba emitir un dictamen que acredite el cumplimiento de los requisitos que cada reglamento prevé para poder presentar una iniciativa de ley.

⁵⁰² El texto original del artículo 164 es:

Artículo 164

1. El ejercicio del derecho de iniciativa da principio al procedimiento legislativo. Consiste en la presentación de un proyecto de ley o decreto por parte de alguno o algunos de los sujetos facultados para ello por la Constitución.
2. 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.
3. Una iniciativa suscrita por la mayoría de los integrantes de un grupo parlamentario, incluyendo a su Coordinador, se denomina "*Iniciativa con Aval de Grupo*".
4. La iniciativa del Presidente de la República para obtener permiso de ausentarse del territorio nacional por más de siete días se tramita, en lo procedente, conforme a lo dispuesto en este Reglamento.
5. La Mesa cuida que las iniciativas cumplan con las normas que regulan su presentación.

Ahora es pertinente delinear las directrices del reglamento del órgano técnico de mejora regulatoria para comprender cómo habrá de funcionar, cómo estará integrado y cuáles serán las directrices del procedimiento de revisión y dictaminación.

2.1 Reglamento de los Órganos Técnicos de Mejora Regulatoria del Congreso de la Unión.

Este reglamento tratará principalmente tres aspectos de los órganos técnicos de mejora regulatoria de cada una de las cámaras, en primer lugar deberá explicar cómo se habrán de integrar los órganos, en segundo lugar se explicará cuáles serán sus funciones y por último cuáles serán los procedimientos que éste realizará y cuáles serán las directrices de los mismos.

En cuanto a su integración, se propone que los órganos técnicos de mejora regulatoria tengan un Consejo Consultivo, un Director General y personal técnico. En cuanto al Consejo Consultivo se sugiere que éste sea integrado por las Juntas de Coordinación Política⁵⁰³ respectivamente además de integrar a académicos. Se busca integrar académicos reconocidos para generar un equilibrio con las Juntas de Coordinación Política para que nunca por un tema de partidos se limitara el derecho de los legisladores a ejercer la facultad de presentar iniciativas y que por el contrario, se le ayude a que su proyecto se presente de mejor calidad y así estará más legitimado antes de presentarlo. En cuanto al Director General será un funcionario de la cámara correspondiente con los requisitos que marca el estatuto de la organización técnica y administrativa de la Cámara de Diputados y el estatuto para los servicios parlamentarios, administrativos y técnicos del Senado de la República. En cuanto a los técnicos, deberán ser funcionarios de las cámaras que se deberán

⁵⁰³ Aunque se critica el abuso en que pueden caer los partidos frente a un legislador que después disienta de la forma de pensar de su partido, es importante incluir a las Juntas de Coordinación Política porque representan a las diversas fuerzas políticas al interior de las Cámaras, sin embargo, se prevé el incluir académicos para generar equilibrio, incluso se puede prever que sean mayor el número de académicos que el de miembros de las Juntas de Coordinación Política.

regir de acuerdo al servicio civil de carrera y que cuenten con preparación técnica en distintas áreas sobre todo jurídicas, económicas, sociales y políticas para que puedan ser ellos los que lleven a cabo las funciones del órgano técnico.

En relación a las funciones de los órganos técnicos de mejora regulatoria de las cámaras son principalmente la de revisión y dictamen de que el proyecto de iniciativa que pretenda presentar un legislador federal cumpla con los requisitos que establece cada uno de sus reglamentos, además deberá expedir los manuales que ayudaran al legislador a la mejor preparación, estructuración y redacción de su iniciativa de ley, los manuales serán el Manual para la Manifestación de Impacto Regulatorio y el Manual de Técnica Legislativa.

Para la creación del Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio el órgano técnico podrá basarse en las herramientas que tiene la COFEMER así como el cuestionario azul alemán y las nuevas Reglas de Procedimiento Conjuntas de los Ministerios Federales de Alemania. Aquí es importante que el legislador se dé cuenta de cuál es el impacto que generará su iniciativa y que además busque que los beneficios generados siempre sean menores que los costos.

La tercera parte de este reglamento debe atender al procedimiento de revisión y dictamen de la iniciativa, deberá revisar que se cumplan con los requisitos establecidos en los reglamentos de cada una de las cámaras y de los manuales por él mismo expedido, de ser así expedirá un dictamen favorable, de no serlo, deberá expedir un dictamen en el que se le explique al legislador cuáles son sus deficiencias a fin de que las pueda subsanar y así nunca se viole su derecho a presentar una iniciativa.

La propuesta es que haya plazos ciertos para emitir los dictámenes, pudiendo ser de quince días hábiles⁵⁰⁴, y en caso de no contestar pueda existir la afirmativa ficta, además se sugiere que por regla general haya publicidad de los procedimientos, pudiendo ser a través del sitio de internet de cada una de las cámaras.

Con lo anterior se mencionan las líneas generales que deberá prever el Reglamento de los Órganos Técnicos de Mejora Regulatoria del Congreso de la Unión y así se haya quien vigile se cumplan los nuevos requisitos de las iniciativas de ley. Al hacer este procedimiento de consulta y revisión obligatorio y requisito *sine qua non* para poder presentar una iniciativa formalmente buscamos que las iniciativas que se presenten ante las cámaras y después se turnen a comisiones lleguen con un estudio sólido y bien fundamentado para así agilizar el trabajo de las comisiones y las discusiones en el pleno.

3. Otras Propuestas para Mejorar la Eficacia del Congreso de la Unión

Si bien los dos apartados anteriores de este capítulo representan las propuestas medulares en este trabajo de investigación, a lo largo del mismo surgieron ideas y propuestas que sin duda alguna ayudarían a mejorar el funcionamiento de nuestro Congreso de la Unión, pero necesitarían de mucha mayor precisión y estudio, sin embargo, no queremos dejar de mencionarlas y explicarlas brevemente aún sea como opinión personal, la intención es dejar claro que sabemos que hay muchos otros factores que ayudarán a tener un mejor Poder Legislativo y sin duda alguna abonarán al proceso legislativo aunque sea indirectamente.

1. Reducción en el número de legisladores

⁵⁰⁴ Sugerimos este plazo ya que es la mitad del tiempo que se prevé para que se discuta y se vote una iniciativa preferente de las presentadas por el Presidente de la República previstas en el artículo 71 constitucional, creemos pues que éste proceso es mucho más sencillo ya que simplemente hay que hacer una revisión de si el legislador cumplió con los requisitos que marca la ley y si se apegó al Manual de Técnica Legislativa.

El tener 500 legisladores en la cámara de diputados y 128 en la de senadores sin duda alguna hace más complicada la toma de decisiones no sólo en el pleno sino en el trabajo en comisiones, esto sin tomar en cuenta el ahorro presupuestal que se haría con los sueldos de los legisladores que se disminuyeran.

El poder decir un número al cuál debieran reducirse sería osado puesto que creo que al menos en la Cámara de Diputados el número de legisladores deberá atender a principios de representatividad y a una redistribución de los distritos uninominales, en ambas cámaras el reducir el número de legisladores va de la mano con reducir a los legisladores por el principio de representación proporcional que serán las siguientes propuestas.

2. Reducción del número de Diputados por el Principio de Representación Proporcional.

A diferencia de muchas personas yo sí creo en que en la cámara de diputados deben persistir los legisladores por el principio de representación proporcional puesto que equilibra la cámara en cuanto a su composición, pero lo que si es que al menos deberían reducirse a 100 diputados por este principio. Esta propuesta no es para nada novedosa, fue propuesta de varios candidatos en las pasadas elecciones federales de julio de 2012, esperamos se concrete.

3. Eliminar a los Senadores por el Principio de Representación Proporcional.

Además de que el reducir el Senado 32 curules ayudará a la toma de decisiones y a un ahorro en el presupuesto, es necesario que se eliminen los senadores por vía plurinominal como se les llama coloquialmente porque rompen con el principio por el cual fue creado el Senado, que es representar a las Entidades Federativas en igualdad de condiciones, como lo estudiamos en el capítulo II de esta tesis; así pues, que deberá de haber igual número de representantes por entidad federativa. Otra consideración pertinente es que ya con el sistema de primera

minoría queda equilibrada la cámara y se le da oportunidad a aquellos partidos que no puedan acceder a la primera fuerza en una entidad federativa pero que si tengan gran representatividad.

4. Reelección inmediata de legisladores federales.

Con el objetivo de tener legisladores más profesionales y que tengan un incentivo de realizar un trabajo legislativo con mayor rendición de cuentas ante sus electores, se propone que haya la posibilidad de reelección inmediata para los legisladores federales que hayan sido electos por el principio de mayoría relativa, así podríamos tener diputados y senadores más profesionales y sobre todo que sientan un compromiso directo con sus electores.

5. Mejor rendición de cuentas

Se debe generar la obligación por parte de los legisladores federales para que realicen informes de sus actividades, ya sean electos por el principio de mayoría o por el de representación proporcional, la rendición de cuentas debe ser a través de mecanismos formales, como foros, página de internet, revistas, y que sea accesible para los ciudadanos. Considero que los informes que deban entregar nuestros legisladores deberán al menos ser semestrales.

6. Mayor disciplina al interior de los recintos

Se propone crear un código de comportamiento legislativo en el que se exhorte a los legisladores a comportarse con decoro y bajo ciertas normas de convivencia, hemos visto penosas situaciones a través del canal del congreso que no sólo restan legitimidad al trabajo de nuestros legisladores sino que además es penoso que servidores públicos ganen fama por su mal comportamiento en los recintos.

7. Eliminar el fuero de Legisladores

Se propone eliminar el privilegio previsto en el artículo 111 constitucional en el que se prevé que para que se pueda proceder penalmente contra un legislador por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo debe existir un juicio de procedencia que realizará la propia cámara de diputados. Este privilegio de los legisladores y otros funcionarios públicos debe ser eliminado, en primer lugar porque esto legitimaría a los representantes al estar en igualdad de condiciones que los representados y en segundo, porque hemos visto penosos casos como el del michoacano Julio Cesar Godoy Toscano.

Estas son algunas de las propuestas que consideramos que ayudarían a un mejor funcionamiento del Congreso de la Unión, pero cada una ameritaría un estudio minucioso de su justificación y en qué términos se tendría que hacer la propuesta de modificación a nuestro actual marco jurídico. Cada uno de estas propuestas requeriría una propia tesis para justificarlas, pero las citamos simplemente como puntos de reflexión que surgieron al trabajar en esta tesis.

Con lo anterior hemos llegado al final de nuestro capítulo de propuestas, buscando que nuestro Congreso de la Unión pueda tener un funcionamiento más eficiente y eficaz y que además haya una relación más estrecha entre legisladores que son nuestros representantes y los representados a través de mecanismos de participación ciudadana como puede ser la consulta pública.

Además con este capítulo hemos llegado al final de nuestro trabajo de investigación y con estas propuestas pretendemos abonar al mejoramiento de nuestras instituciones en México en lo particular del Poder Legislativo de la Federación.

ANEXO I

Instructivo C. Calculadora de Impacto de la Regulación

¿Qué es la Calculadora de Impacto de la Regulación?

La calculadora de impacto de la regulación es un instrumento que permite determinar el grado de impacto potencial de los proyectos de regulación presentados por las dependencias y organismos descentralizados, lo que coadyuva a definir el tipo de MIR que es necesario aplicar en cada caso.

Los objetivos específicos de la calculadora de impacto de la regulación son:

- Evaluar el impacto potencial de la regulación en el comportamiento de la economía y la sociedad
- Definir umbrales que permitan determinar el grado de impacto de los proyectos de regulación en dos niveles:
 - o alto impacto
 - o moderado impacto
- Determinar el tipo de MIR que es necesario aplicar para una adecuada evaluación de los efectos, costos y beneficios de la regulación.

¿En qué casos se llena?

En los casos en que se pretenda someter a la opinión de la COFEMER un anteproyecto acompañado de una MIR Ordinaria.

Requieren MIR Ordinaria los anteproyectos:

- I. Que generan costos de cumplimiento para los particulares;
- II. Que no son de emergencia; y,
- III. Que no son de actualización periódica.

¿Cómo se llena?

Las preguntas correspondientes a esta calculadora tienen el objetivo de valorar el impacto de la regulación en función de los procesos, actividades, etapas del ciclo de negocios, y sobre los consumidores y sector(es) económico(s) afectados por el anteproyecto propuesto por las dependencias y organismos de la APF. A continuación se señalan las preguntas de que consta la Calculadora:

1. Proceso económico.

La pregunta permite al regulador identificar uno o varios de los procesos económicos en los que incide la regulación propuesta. El regulador debe seleccionar únicamente los procesos que **directamente** se relacionan al anteproyecto.

Por ejemplo, regulaciones como el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y servicios del Sector Público pueden tener impacto en los procesos de “Licitaciones”, “Licitaciones de infraestructura” y “Compra de inmobiliario”.

La pregunta en la calculadora se ve así:

1) Seleccione el proceso o procesos económicos relacionado con la regulación
Descripción
a) Importaciones b) Exportaciones c) Ventas en el mercado local d) Empleo de trabajadores e) Licitaciones f) Pago de impuestos g) Logística y distribución h) Tecnologías de la información y telecomunicaciones i) Innovación de productos o procesos j) Desarrollo de vivienda k) Inversión Extranjera Directa l) Capacitación de trabajadores m) Licitaciones de infraestructura n) Obtención de crédito o) Desarrollos turísticos p) Compra de Inmobiliario q) Ninguno de los anteriores

2. Número de consumidores o población afectada por la problemática que el anteproyecto busca atender.

El objeto de la pregunta es identificar el número de consumidores o usuarios del producto o servicio que se verán afectados o beneficiados por la regulación de manera anual.

En caso de que el anteproyecto no se encuentre directamente relacionado con el consumo de un producto o servicio el regulador deberá indicar el tamaño de la población anual afectada por el anteproyecto que la regulación busca atender.

Para ello, se requiere de fuentes confiables tales como estudios económicos, registros públicos o bases de datos de las dependencias y entidades de la APF o de las cámaras empresariales.

Por ejemplo, regulaciones como el “Décimo Segunda Modificación al Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de Carácter General en materia de Comercio Exterior” tienen de número de consumidores de los producto y servicios “Mayor a 1,000,000”.

La pregunta en la calculadora se ve así:

2) Seleccione el número de consumidores o usuarios del producto o servicio (En caso de ser una regulación que no se relacione directamente con un producto o servicio, seleccione el tamaño de la población afectada por la problemática que el anteproyecto busca atender)
--

Descripción
a) Mayor a 1,000,000
b) 100,001 a 1,000,000
c) 1,001 a 100,000
d) 0 a 1,000

3. Frecuencia con la que se consume el producto o servicio.

El objeto de este reactivo es diferenciar el impacto de la regulación a partir de la frecuencia con que se consume o utiliza el producto o servicio afectado por la regulación. Las opciones de respuesta tienen distintas periodicidades cuya selección es mutuamente excluyente: diaria, semanal, mensual, bimestral, semestral, anual, menos de una vez al año o una vez en la vida del proceso.

Por ejemplo, regulaciones como el “Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco” tiene como frecuencia de uso del servicio “Diario”.

La pregunta en la calculadora se ve así:

3) Seleccione la frecuencia con que se consume el producto o servicio (En caso de ser una regulación que no se relacione directamente con un producto o servicio, seleccione la frecuencia o incidencia de la problemática que atiende la regulación)
Descripción
a) Diario
b) Semanal
c) Mensual
d) Bimestral
e) Semestral
f) Anual
g) Menos de una vez al año
h) Una vez en la vida del proceso

4. Unidades económicas sujetas a la regulación.

La pregunta busca identificar el número de unidades económicas sujetas a la regulación. Las unidades económicas pueden ser desde una en el caso de un monopolio o más de cien en un sector o industria competitiva.

Por ejemplo, los “Lineamientos que establecen los términos del contrato de Gas Asociado a los Yacimientos de Carbón Mineral a Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios” tienen de número de unidades económicas sujetas a la nueva regulación “De 0 a 50”.

La pregunta en la calculadora se ve así:

4) Seleccione el número de unidades económicas sujetos a la regulación
Descripción
a) Mayor a 1,000
b) 500 a 1,000
c) 100 a 500
d) 50 a 100
e) 0 a 50

5. Frecuencia con que los sujetos regulados deben cumplir con la regulación.

El objeto de la pregunta es identificar la frecuencia con la que las unidades económicas tienen que cumplir con las acciones que emanan de la regulación como el cumplimiento de los trámites necesarios, obligaciones de proveer información al gobierno, prohibiciones impuestas por la autoridad, etc. Por ejemplo, algunas regulaciones piden a cierto tipo de empresas que den un aviso de inicio de operación y adicionalmente están obligadas a presentar avisos sobre su operación de manera anual.

Por ejemplo, la “CIRCULAR S-1.1 Agentes de seguros persona física y apoderados de agente de seguros persona moral.- Se da a conocer el procedimiento para su autorización” tiene como frecuencia que deben cumplir con la nueva regulación “Una vez en la vida del proceso”.

La pregunta en la calculadora se ve así:

5) Seleccione la frecuencia con que los sujetos regulados deben cumplir con la regulación
Descripción
a) Diario
b) Semanal
c) Mensual
d) Bimestral
e) Semestral
f) Anual
g) Menos de una vez al año
h) Una vez en la vida del proceso

6. Actividad económica que afecta la regulación.

Esta pregunta busca destacar la importancia relativa de la actividad económica que impacta la regulación en función del Producto Interno Bruto Nacional y de la población que emplea.

Para completar la pregunta, el regulador deberá indicar cuál es la actividad o actividades económicas principales que afecta la regulación propuesta.

Por ejemplo, el “Acuerdo mediante el cual se da a conocer el logotipo HECHO EN MEXICO y se establecen las condiciones para el otorgamiento de la autorización para su uso” pueden tener impacto en los procesos de la “Industria Manufacturera” y en “Comercio”.

La pregunta en la calculadora se ve así:

6) Seleccione la actividad económica que afecta la regulación
Descripción
Industrias manufactureras
Comercio
Construcción
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles
Transportes
Minería
Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza
Actividades del Gobierno y de organismos internacionales y extraterritoriales
Servicios educativos
Servicios profesionales, científicos y técnicos

Información en medios masivos Servicios financieros y de seguros Servicios de salud y de asistencia social Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas Otros servicios excepto actividades del Gobierno Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación Dirección de corporativos y empresas Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos Correos y almacenamiento Ninguna de las anteriores

7. Costos que impone la regulación.

La pregunta busca captar el tipo de costos que impone la regulación a los sujetos regulados.

Para completar la pregunta, el regulador deberá seleccionar todos los costos que la regulación impone.

Por ejemplo, el “Anteproyecto de Reglamento de la Ley Federal de sanidad animal” tiene los siguientes tipos de costos “Deban obtener un permiso de la autoridad para realizar alguna actividad” y “Elaborar algún documento o reporte para la autoridad”.

La pregunta en la calculadora se ve así:

7) ¿Que tipo de costos supone la regulación? La regulación propuesta implica que los sujetos regulados:
Descripción
a) Deban obtener un permiso de la autoridad para realizar alguna actividad b) Adquieran equipo, materiales o servicios externos adicionales c) Elaboren algún documento o reporte para la autoridad d) Cambien sus procedimientos o prácticas e) Reporten ciertos eventos a la autoridad f) Conserve información g) Ninguno de los anteriores

8. Ordenamiento jurídico.

La pregunta busca identificar a que tipo de ordenamiento jurídico pertenece la regulación propuesta.

El regulador podrá elegir entre dos opciones: a) Ley o reglamento; en caso de que la regulación cree o modifique alguna de estas figuras o b) Disposiciones generales; en caso de que la regulación cree o modifique normas, acuerdos, decretos, circulares, resoluciones u otras.

Por ejemplo, el anteproyecto “Decreto que Reforma y Adiciona diversas Disposiciones del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de prestación de Servicios de atención Médica” pertenece al ordenamiento jurídico “Ley o reglamento” ya que por medio del Decreto se pretende la modificación al Reglamento.

La pregunta en la calculadora se ve así:

8) ¿A que tipo de ordenamiento jurídico pertenece el anteproyecto?
Descripción
a) Ley o reglamento
b) Disposiciones generales

9. Competencia.

La pregunta pretende detectar el impacto que el anteproyecto tiene sobre la competencia en los mercados, es decir, si de alguna manera interviene en la libre competencia de los actores económicos.

Por ejemplo, la regulación “Lineamientos que establecen los términos del contrato de entrega de Gas Asociado a los Yacimientos de Carbón Mineral a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios” impacta en la competencia de la siguiente manera “Implementa concesiones o permisos a las empresas”.

La regulación “Directiva sobre la determinación de los Precios Máximos del Combustible Objeto de Venta de Primera Mano Dir-Combustible-001-20XX” impacta en la competencia de la siguiente manera “Determina precios”.

La regulación “Acuerdo por el que se dan a conocer los cupos para importar cebada y malta” podría impactar en la competencia de la siguiente manera “Establece barreras no arancelarias al comercio exterior”.

La regulación “Norma Oficial Mexicana NOM-012-SESH- 2009, calefactores de ambiente para uso doméstico que empleen como combustible gas L.P. o natural. Requisitos de seguridad y métodos de prueba” podría impactar en la competencia de la siguiente manera “Establece normas”.

La pregunta en la calculadora se ve así:

9) ¿Que tipo de posibles impactos supone sobre la competencia y la libre competencia?
Descripción
a) Determina Precios
b) Implementa concesiones o permisos a las empresas
c) Establece barreras no arancelarias al comercio exterior (permisos o cupos)
d) Establece normas (NOM's)
e) Ninguna de las anteriores

10. Sectores específicos.

Esta pregunta capta el impacto de la regulación sobre sectores específicos de la economía que presentan, por su naturaleza, altos niveles de concentración.

Por ejemplo, el “Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos” es una regulación que impacta al sector “Gas Natural, Gas Asociado a los Yacimientos de Carbón o Negro de Humo”.

La pregunta en la calculadora se ve así:

10) ¿El anteproyecto tiene un impacto potencial sobre alguno de los siguientes sectores?
Descripción
a) Gas Natural, Gas Asociado a los Yacimientos de Carbón o Negro de Humo
b) Transporte ferroviario o aéreo
c) Telecomunicaciones
d) Energía eléctrica
e) Servicios financieros
f) Patentes
g) Farmacéutico
h) Ninguna de las anteriores

ANEXO II

Proceso de Mejora Regulatoria		
MIR DE ACTUALIZACIÓN PERIÓDICA		

Dependencia: Haga clic aquí para escribir texto.	Título de la regulación: Haga clic aquí para escribir texto.	
Punto de contacto: Haga clic aquí para escribir texto.	Fecha de recepción:	Haga clic aquí para escribir una fecha.
	Fecha de envío:	Haga clic aquí para escribir una fecha.

Anexe el archivo que contiene la regulación

I.- DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS GENERALES DE LA REGULACIÓN

1. Describa los objetivos generales de la regulación propuesta.
Haga clic aquí para escribir texto.

2. Describa la problemática o situación que da origen a la intervención gubernamental, justificando cómo la regulación propuesta actualiza una situación existente y que dicha actualización no altera en lo sustancial el ordenamiento previamente analizado.
Haga clic aquí para escribir texto.

3. Indique el tipo de ordenamiento jurídico propuesto. Asimismo, señale si existen disposiciones jurídicas vigentes directamente aplicables a la problemática materia del anteproyecto, enumérelas y explique por qué son insuficientes para atender la problemática identificada.
Haga clic aquí para escribir texto.

II.- IDENTIFICACIÓN DE LAS POSIBLES ALTERNATIVAS A LA REGULACIÓN

4. Señale y compare las alternativas con que se podría resolver la problemática que fueron evaluadas, incluyendo la opción de no emitir la regulación. Asimismo, indique para cada una de las alternativas consideradas una estimación de los costos y beneficios que implicaría su instrumentación.

Selecione	Descripción de las alternativas y estimación de los costos y beneficios.
Elija un elemento.	Haga clic aquí para escribir texto.
Otras Haga clic aquí para escribir texto.	

5. Justifique las razones por las que la regulación propuesta es considerada la mejor opción para atender la problemática señalada.
Haga clic aquí para escribir texto.

III.- IMPACTO DE LA REGULACIÓN

6. ¿La regulación propuesta contiene disposiciones en materia de salud humana, animal o vegetal, seguridad, trabajo, medio ambiente o protección a los consumidores?

Seleccione	Población o industria potencialmente afectada Haga clic aquí para escribir texto.	Origen y área geográfica del riesgo Haga clic aquí para escribir texto.
Elija un elemento.	Justifique cómo la regulación puede mitigar el riesgo Haga clic aquí para escribir texto.	
Otros Haga clic aquí para escribir texto.		

7. Señale si derivado de la actualización periódica se modificaron los costos y beneficios previamente identificados.

Grupo al que le impacta y/o beneficia la regulación	Costos	Beneficios
Haga clic aquí para escribir texto.	Haga clic aquí para escribir texto.	Haga clic aquí para escribir texto.
Haga clic aquí para escribir texto.	Haga clic aquí para escribir texto.	Haga clic aquí para escribir texto.

IV.- CUMPLIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA PROPUESTA

8. Describa la forma y/o los mecanismos a través de los cuales se implementará la regulación (incluya recursos públicos).
Haga clic aquí para escribir texto.

9. Describa los esquemas de verificación y vigilancia, así como las sanciones que asegurarán el cumplimiento de la regulación.
Haga clic aquí para escribir texto.

V.- EVALUACIÓN DE LA PROPUESTA

10. Describa la forma y los medios a través de los cuales se evaluará el logro de los objetivos de la regulación.
Haga clic aquí para escribir texto.

VI.- CONSULTA PÚBLICA

11. ¿Se consultó a las partes y/o grupos interesados para la elaboración de la regulación?

Seleccione	Particular	Opinión
Elija un elemento.	Haga clic aquí para escribir texto.	Haga clic aquí para escribir texto.
Otro Haga clic aquí para escribir texto.		

12. Indique las propuestas que se incluyeron en la regulación como resultado de las consultas realizadas.
Haga clic aquí para escribir texto.

VII.- ANEXOS

Anexe las versiones electrónicas de los documentos consultados o elaborados para diseñar la regulación.
Haga clic aquí para escribir texto.

ANEXO III

Proceso de Mejora Regulatoria

MIR DE EMERGENCIA

Dependencia: Haga clic aquí para escribir texto.	Título de la regulación: Haga clic aquí para escribir texto.	
Punto de contacto: Haga clic aquí para escribir texto.	Fecha de recepción:	Haga clic aquí para escribir una fecha.
	Fecha de envío:	Haga clic aquí para escribir una fecha.

Anexe el archivo que contiene la regulación

I.- DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS GENERALES DE LA REGULACIÓN

1. Justifique que la situación que el anteproyecto pretende resolver o prevenir constituye una emergencia de conformidad con el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y con los criterios establecidos por el manual de la COFEMER.
Haga clic aquí para escribir texto.

2. Indique el tipo de ordenamiento jurídico propuesto y enumere los ordenamientos legales (tomar en cuenta acuerdos o tratados internacionales) que dan fundamento jurídico al anteproyecto.
Haga clic aquí para escribir texto.

II.- IMPACTO DE LA REGULACIÓN

3. Indique el tipo de riesgo que la regulación pretende mitigar

Seleccione	Población o industria potencialmente afectada Haga clic aquí para escribir texto.	Origen y área geográfica del riesgo Haga clic aquí para escribir texto.
Elija un elemento.	Justifique cómo la regulación puede mitigar el riesgo Haga clic aquí para escribir texto.	
Otros Haga clic aquí para escribir texto.		

4. ¿La regulación propuesta crea, modifica o elimina trámites?

Seleccione	Nombre del trámite Haga clic aquí para escribir texto.			Tipo Haga clic aquí para escribir texto.	Vigencia Haga clic aquí para escribir texto.
Elija un elemento.	Medio de presentación	Requisitos	Población a la que impacta	Ficta	Plazo
	Haga clic aquí para escribir texto.	Haga clic aquí para escribir texto.	Haga clic aquí para escribir texto.	Haga clic aquí para escribir texto.	Haga clic aquí para escribir texto.
Justificación Haga clic aquí para escribir texto.					

5. Seleccione las disposiciones, obligaciones y/o acciones distintas a los trámites que correspondan a la propuesta:

Seleccione	Artículos aplicables Haga clic aquí para escribir texto.	Justificación Haga clic aquí para escribir texto.
Elija un elemento.		
Otras Haga clic aquí para escribir texto.		

6. Proporcione la estimación de los costos y beneficios que supone la regulación para cada particular, grupo de particulares, o industria.

Grupo al que le impacta y/o beneficia la regulación	Costos	Beneficios
Haga clic aquí para escribir texto.	Haga clic aquí para escribir texto.	Haga clic aquí para escribir texto.
Haga clic aquí para escribir texto.	Haga clic aquí para escribir texto.	Haga clic aquí para escribir texto.

7. Indique el periodo en el que estará vigente la regulación.

Haga clic aquí para escribir texto.

III.- CUMPLIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA PROPUESTA

8. Describa la forma y/o los mecanismos a través de los cuales se implementará la regulación (incluya recursos públicos).

Haga clic aquí para escribir texto.

IV.- EVALUACIÓN DE LA PROPUESTA

9. Describa la forma y los medios a través de los cuales se evaluará el logro de los objetivos de la regulación.

Haga clic aquí para escribir texto.

V.- ANEXOS

Anexe el documento electrónico que contenga el análisis completo de riesgo y/o las versiones electrónicas de los documentos consultados o elaborados para diseñar la regulación.

Haga clic aquí para escribir texto.

ANEXO IV

Proceso de Mejora Regulatoria

MIR DE IMPACTO MODERADO

Dependencia: Haga clic aquí para escribir texto.	Título de la regulación: Haga clic aquí para escribir texto.	
Punto de contacto: Haga clic aquí para escribir texto.	Fecha de recepción:	Haga clic aquí para escribir una fecha.
	Fecha de envío:	Haga clic aquí para escribir una fecha.

Anexe el archivo que contiene la regulación

I.- DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS GENERALES DE LA REGULACIÓN

1. Describa los objetivos generales de la regulación propuesta.

Haga clic aquí para escribir texto.

2. Describa la problemática o situación que da origen a la intervención gubernamental a través de la regulación propuesta.

Haga clic aquí para escribir texto.

3. Indique el tipo de ordenamiento jurídico propuesto. Asimismo, señale si existen disposiciones jurídicas vigentes directamente aplicables a la problemática materia del anteproyecto, enumérelas y explique por qué son insuficientes para atender la problemática identificada.

Haga clic aquí para escribir texto.

II.- IDENTIFICACIÓN DE LAS POSIBLES ALTERNATIVAS A LA REGULACIÓN

4. Señale y compare las alternativas con que se podría resolver la problemática que fueron evaluadas, incluyendo la opción de no emitir la regulación. Asimismo, indique para cada una de las alternativas consideradas una estimación de los costos y beneficios que implicaría su instrumentación.

Seleccione	Descripción de las alternativas y estimación de los costos y beneficios.
Elija un elemento.	Haga clic aquí para escribir texto.
Otras	Haga clic aquí para escribir texto.

5. Justifique las razones por las que la regulación propuesta es considerada la mejor opción para atender la problemática señalada.

Haga clic aquí para escribir texto.

III.- IMPACTO DE LA REGULACIÓN

6. ¿La regulación propuesta crea, modifica o elimina trámites?

Seleccione	Nombre del trámite Haga clic aquí para escribir texto.			Tipo Haga clic aquí para escribir texto.	Vigencia Haga clic aquí para escribir texto.
Elija un elemento.	Medio de presentación Haga clic aquí para escribir texto.	Requisitos Haga clic aquí para escribir texto.	Población a la que impacta Haga clic aquí para escribir texto.	Ficta Haga clic aquí para escribir texto.	Plazo Haga clic aquí para escribir texto.
	Justificación Haga clic aquí para escribir texto.				

7. Seleccione las disposiciones, obligaciones y/o acciones distintas a los trámites que correspondan a la propuesta:

Seleccione	Artículos aplicables Haga clic aquí para escribir texto.	Justificación Haga clic aquí para escribir texto.
Elija un elemento.		
Otras Haga clic aquí para escribir texto.		

8. ¿La propuesta de regulación contempla esquemas que impactan de manera diferenciada a sectores o agentes económicos?

Haga clic aquí para escribir texto.

9. Proporcione la estimación de los costos y beneficios que supone la regulación para cada particular o grupo de particulares.

COSTOS	Grupo o industria al que le impacta la regulación Haga clic aquí para escribir texto.
	Describa y estime los costos Haga clic aquí para escribir texto.
BENEFICIOS	Grupo o industria al que le beneficia la regulación Haga clic aquí para escribir texto.
	Describa y estime los beneficios Haga clic aquí para escribir texto.

10. Justifique que los beneficios de la regulación son superiores a sus costos.

Haga clic aquí para escribir texto.

IV.- CUMPLIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA PROPUESTA

11. Describa la forma y/o los mecanismos a través de los cuales se implementará la regulación (incluya recursos públicos).

Haga clic aquí para escribir texto.

V.- EVALUACIÓN DE LA PROPUESTA

12. Describa la forma y los medios a través de los cuales se evaluará el logro de los objetivos de la regulación.

Haga clic aquí para escribir texto.

VI.- CONSULTA PÚBLICA

13. ¿Se consultó a las partes y/o grupos interesados para la elaboración de la regulación?

Seleccione	Particular	Opinión
Elija un elemento.	Haga clic aquí para escribir texto.	Haga clic aquí para escribir texto.
Otro Haga clic aquí para escribir texto.		

14. Indique las propuestas que se incluyeron en la regulación como resultado de las consultas realizadas.

Haga clic aquí para escribir texto.

VII.- ANEXOS

Anexe las versiones electrónicas de los documentos consultados o elaborados para diseñar la regulación.

Haga clic aquí para escribir texto.

ANEXO V

Proceso de Mejora Regulatoria

MIR DE ALTO IMPACTO

Dependencia: Haga clic aquí para escribir texto.	Título de la regulación: Haga clic aquí para escribir texto.	
Punto de contacto: Haga clic aquí para escribir texto.	Fecha de recepción:	Haga clic aquí para escribir una fecha.
	Fecha de envío:	Haga clic aquí para escribir una fecha.

Anexe el archivo que contiene la regulación

I.- DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS GENERALES DE LA REGULACIÓN

1. Describa los objetivos generales de la regulación propuesta.

Haga clic aquí para escribir texto.

2. Describa la problemática o situación que da origen a la intervención gubernamental a través de la regulación propuesta.

Haga clic aquí para escribir texto.

3. Indique el tipo de ordenamiento jurídico propuesto. Asimismo, señale si existen disposiciones jurídicas vigentes directamente aplicables a la problemática materia del anteproyecto, enumérelas y explique por qué son insuficientes para atender la problemática identificada.

Haga clic aquí para escribir texto.

IDENTIFICACIÓN DE LAS POSIBLES ALTERNATIVAS A LA REGULACIÓN

4. Señale y compare las alternativas con que se podría resolver la problemática que fueron evaluadas, incluyendo la opción de no emitir la regulación. Asimismo, indique para cada una de las alternativas consideradas una estimación de los costos y beneficios que implicaría su instrumentación.

Seleccione	Descripción de las alternativas y estimación de los costos y beneficios.
Elija un elemento.	Haga clic aquí para escribir texto.
Otras	Haga clic aquí para escribir texto.

5. Justifique las razones por las que la regulación propuesta es considerada la mejor opción para atender la problemática señalada.

Haga clic aquí para escribir texto.

6. Describa la forma en que la problemática se encuentra regulada en otros países y/o las buenas prácticas internacionales en esa materia.

Haga clic aquí para escribir texto.

III.- IMPACTO DE LA REGULACIÓN

7. ¿La regulación propuesta contiene disposiciones en materia de salud humana, animal o vegetal, seguridad, trabajo, medio ambiente o protección a los consumidores?

Seleccione	Población o industria potencialmente afectada Haga clic aquí para escribir texto.	Origen y área geográfica del riesgo Haga clic aquí para escribir texto.
Elija un elemento.	Justifique cómo la regulación puede mitigar el riesgo Haga clic aquí para escribir texto.	
Otros Haga clic aquí para escribir texto.		

8. ¿La regulación propuesta crea, modifica o elimina trámites?

Seleccione	Nombre del trámite Haga clic aquí para escribir texto.			Tipo Haga clic aquí para escribir texto.	Vigencia Haga clic aquí para escribir texto.
Elija un elemento.	Medio de presentación Haga clic aquí para escribir texto.	Requisitos Haga clic aquí para escribir texto.	Población a la que impacta Haga clic aquí para escribir texto.	Ficta Haga clic aquí para escribir texto.	Plazo Haga clic aquí para escribir texto.
Justificación Haga clic aquí para escribir texto.					

9. Seleccione las disposiciones, obligaciones y/o acciones distintas a los trámites que correspondan a la propuesta:

Seleccione	Artículos aplicables	Justificación
Elija un elemento.	Haga clic aquí para escribir texto.	Haga clic aquí para escribir texto.
Otras Haga clic aquí para escribir texto.		

10. ¿Cuáles serían los efectos de la regulación sobre la competencia y libre concurrencia en los mercados, así como sobre el comercio nacional e internacional?
Haga clic aquí para escribir texto.

11. ¿Cuáles serían los efectos de la regulación propuesta sobre los precios, calidad y disponibilidad de bienes y servicios para el consumidor en los mercados?
Haga clic aquí para escribir texto.

12. ¿La propuesta de regulación contempla esquemas que impactan de manera diferenciada a sectores, industria o agentes económicos? (Por ejemplo, a las micro, pequeñas y medianas empresas).
Haga clic aquí para escribir texto.

13. Proporcione la estimación de los costos que supone la regulación para cada particular, grupo de particulares o industria.
Haga clic aquí para escribir texto.

COSTOS	Costo unitario Años	Indique el grupo o industria afectados Haga clic aquí para escribir texto.	Describa de manera general los costos que implica la regulación propuesta. Haga clic aquí para escribir texto.
	\$Haga clic aquí para escribir texto.		
	Agentes económicos		
	Haga clic aquí para escribir texto.		
	Costo Anual	Proporcione la estimación monetizada de los costos que implica la regulación. Haga clic aquí para escribir texto.	Costo Total (Valor Presente)
	\$Haga clic aquí para escribir texto.		\$Haga clic aquí para escribir texto.

14. Proporcione la estimación de los beneficios que supone la regulación para cada particular, grupo de particulares o industria.

BENEFICIOS	Beneficio unitario Años	Indique el grupo o industria beneficiados Haga clic aquí para escribir texto.	Describa de manera general los beneficios que implica la regulación propuesta. Haga clic aquí para escribir texto.
	\$Haga clic aquí para escribir texto.		
	Agentes económicos		
	Haga clic aquí para escribir texto.		
	Beneficio Anual	Proporcione la estimación monetizada de los beneficios que implica la regulación.	Beneficio Total (Valor Presente)
	\$Haga clic aquí para escribir texto.		\$Haga clic aquí para escribir texto.

15. Justifique que los beneficios de la regulación son superiores a sus costos.
Haga clic aquí para escribir texto.

IV.- CUMPLIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA PROPUESTA

16. Describa la forma y/o los mecanismos a través de los cuales se implementará la regulación (incluya recursos públicos).
Haga clic aquí para escribir texto.

17. Describa los esquemas de verificación y vigilancia, así como las sanciones que asegurarán el cumplimiento de la regulación.
Haga clic aquí para escribir texto.

V.- EVALUACIÓN DE LA PROPUESTA

18. Describa la forma y los medios a través de los cuales se evaluará el logro de los objetivos de la regulación.
Haga clic aquí para escribir texto.

VI.- CONSULTA PÚBLICA

19. ¿Se consultó a las partes y/o grupos interesados para la elaboración de la regulación?

Seleccione	Particular	Opinión
Elija un elemento.	Haga clic aquí para escribir texto.	Haga clic aquí para escribir texto.
Otro Haga clic aquí para escribir texto.		

20. Indique las propuestas que se incluyeron en la regulación como resultado de las consultas realizadas.
Haga clic aquí para escribir texto.

VII.- ANEXOS

Anexe las versiones electrónicas de los documentos consultados o elaborados para diseñar la regulación.
Haga clic aquí para escribir texto.

ANEXO VI

Proceso de Mejora Regulatoria

EXENCIÓN DE MIR

Dependencia: Haga clic aquí para escribir texto.	Título de la regulación: Haga clic aquí para escribir texto.	
Punto de contacto: Haga clic aquí para escribir texto.	Fecha de recepción:	Haga clic aquí para escribir una fecha.
	Fecha de envío:	Haga clic aquí para escribir una fecha.

Anexe el archivo que contiene la regulación

I.- DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS GENERALES DE LA REGULACIÓN

1. Explique brevemente en qué consiste la regulación propuesta así como sus objetivos generales.
Haga clic aquí para escribir texto.

2. Indique si se solicita la no publicación del anteproyecto en los términos del artículo 69-K de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Seleccione

Elija un elemento.

3. Indique si la regulación propuesta requiere la constancia de publicidad a que se refiere el artículo 10 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el artículo 25 de su Reglamento.

Seleccione

Elija un elemento.

II.- IMPACTO DE LA REGULACIÓN

4. Justifique las razones por las que considera que la regulación propuesta no genera costos de cumplimiento para los particulares, independientemente de los beneficios que ésta genera.
Haga clic aquí para escribir texto.

5. Indique cuál(es) de las siguientes acciones corresponde(n) a la regulación propuesta

Acciones

Seleccione

- | | |
|---|--------------------|
| Crea nuevas obligaciones y/o sanciones para los particulares o hace más estrictas las existentes. | Elija un elemento. |
| Modifica o crea trámites que signifiquen mayores cargas administrativas o costos de cumplimiento para los particulares. | Elija un elemento. |
| Reduce o restringe prestaciones o derechos para los particulares. | Elija un elemento. |
| Establece o modifica definiciones, clasificaciones, metodologías, criterios, caracterizaciones o cualquier otro término de referencia, afectando derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares. | Elija un elemento. |

III.- ANEXOS

Anexe las versiones electrónicas de los documentos consultados o elaborados para diseñar la regulación.
Haga clic aquí para escribir texto.

ANEXO VII

Proceso de Mejora Regulatoria

FORMATO DE SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN PARA PRESENTAR LA MIR DE EMERGENCIA HASTA 20 DÍAS DESPUÉS DE QUE SE EXPIDE LA DISPOSICIÓN O SE SOMETE A CONSIDERACIÓN DEL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL

Dependencia: Haga clic aquí para escribir texto.	Título de la regulación: Haga clic aquí para escribir texto.	
Punto de contacto: Haga clic aquí para escribir texto.	Fecha de recepción:	Haga clic aquí para escribir una fecha.
	Fecha de envío:	Haga clic aquí para escribir una fecha.

El presente formato de solicitud de autorización es para regulaciones que pretendan resolver o prevenir una situación de emergencia.

Justifique que la situación que el anteproyecto pretende resolver o prevenir constituye una emergencia de conformidad con el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y con los criterios establecidos por el manual de la COFEMER.

Haga clic aquí para escribir texto.

Anexe el archivo que contiene la regulación

Haga clic aquí para escribir texto.

ANEXO VIII

Proceso de Mejora Regulatoria

FORMATO DE SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN PARA PRESENTAR LA MIR DE ACTUALIZACIONES PERIÓDICAS EL MISMO DÍA EN QUE SE EXPIDE LA DISPOSICIÓN O SE SOMETE A CONSIDERACIÓN DEL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL

Dependencia: Haga clic aquí para escribir texto.	Título de la regulación: Haga clic aquí para escribir texto.	
Punto de contacto: Haga clic aquí para escribir texto.	Fecha de recepción:	Haga clic aquí para escribir una fecha.
	Fecha de envío:	Haga clic aquí para escribir una fecha.

El presente formato de solicitud de autorización es para regulaciones que pretendan modificar disposiciones que por su naturaleza deben actualizarse periódicamente.

1. Justifique las causas por las cuales se solicita la autorización para presentar la MIR de actualizaciones periódicas hasta en la misma fecha en que se someta el anteproyecto al Titular del Ejecutivo Federal o se expida la disposición.

Haga clic aquí para escribir texto.

Anexe el archivo que contiene la regulación.

Haga clic aquí para escribir texto.

ANEXO IX

Proceso de Mejora Regulatoria

SOLICITUD DE OPINIÓN SOBRE TRATADOS INTERNACIONALES

Dependencia: Haga clic aquí para escribir texto.	Título de la regulación: Haga clic aquí para escribir texto.	
Punto de contacto: Haga clic aquí para escribir texto.	Fecha de recepción:	Haga clic aquí para escribir una fecha.
	Fecha de envío:	Haga clic aquí para escribir una fecha.

Anexe el archivo que contiene el tratado internacional

I.- DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS GENERALES DE LA REGULACIÓN

1. Resumen del tratado internacional.
 Haga clic aquí para escribir texto.

II.- ANEXOS

Anexe las versiones electrónicas de los documentos consultados o elaborados para diseñar el tratado internacional
 Haga clic aquí para escribir texto.

ANEXO X

ANEXO 10

Annex to § 42 para. 1 of the Joint Rules of Procedure

A summary of the bill must appear on the front sheet, structured as follows.

- A. Problem and objective
- B. Solution
- C. Alternatives
- D. Financial implications on the public purse, broken down by Federation, Länder and local authorities, divided into
 - a. Budgetary expenditure excluding implementation costs
 - b. Implementation costs
- E. Other costs (e.g. costs to the economy, costs to social security systems, effects on the price level, particularly on retail prices.)

The front sheet should not extend to more than one printed page, if possible.

Anexo para el artículo 42 de las Reglas de Procedimiento Conjuntas de los Ministerios Federales.

Un resumen del proyecto de ley debe aparecer en la primera página, estructurado de la siguiente manera:

- A. Problema y objetivo
- B. Solución
- C. Alternativas
- D. Repercusiones financieras sobre los fondos públicos, desglosados de la Federación, de los Estados y de las autoridades locales, divididos en:
 - a. El gasto presupuestario excluyendo los costos de implementación
 - b. Costos de implementación
- E. Otros costos, (por ejemplo, costos al a economía, costos al sistema de seguridad social, efectos sobre el nivel de precios y en particular sobre los precios al por menor).

Esta página de resumen, no debe extender a una cuartilla impresa de ser posible.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Libros

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, Porrúa, México, 2002.
- ARISTÓTELES, *La Política*, Vigésimo Primera Edición, Colección Sepan Cuantos, Editorial Porrúa, México, 2007.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Editorial Oxford University Press, México D.F., 2002.
- BAÉZ MARTÍNEZ, Roberto, *Comentarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, PACJ, México, 2008.
- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Editorial Oxford, México, 1999.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- _____, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid, 1965.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2007.
- CAMACHO VARGAS, José Luis, *El Congreso Mexicano*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de Temas Legislativos*, Miguel Ángel Camposeco, México, 1984.
- CLÉMENT, Elisabeth, *Philosophie d A à Z*, Editorial Hatier, Paris, 2002.
- *Constitución Federal de 1824, Crónicas*, Comisión Nacional para la conmemoración del Sesquicentenario de la Restauración del Senado, México, 1974.

- CORWIN – PELTASON, *La Constitución*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1968.
- CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del Derecho en México*, Oxford University Press, 2ª Edición, México, 2004.
- DÍAZ DÍAZ, Gonzalo, *Hombres y Documentos de la Filosofía Española*, Vol. IV, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España, 1991.
- ESCALANTE GONZALBO, Pablo, *Nueva Historia Mínima de México*, El Colegio de México, México D.F., 2008.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Editorial Porrúa, México, 2003.
- FERNÁNDEZ SANTILLAN, José, *La Democracia como Forma de Gobierno*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 3, Instituto Federal Electoral, México, 2007.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, *La Función Actual del Poder Legislativo*, El Poder Legislativo en la Actualidad, UNAM- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1994.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2004.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes, *El Procedimiento Legislativo en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, España, 2004.
- GARCÍA VILLAREAL, Jacobo Pastor, *Prácticas y Políticas Exitosas para Promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a Nivel Subnacional*, Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública, 2012/18, Publicación de la OCDE.
- GARNER, Bryan A., *Black's Law Dictionary*, West Group, 7th Edition, St Paul Minn, 1999.
- GERVÁN, Mariano, *Listas de verificación en la elaboración de proyectos de ley: el caso alemán y el cuestionario azul*, Programa de Estudios Legislativos – Universidad Católica de la Plata- Pontificia Universidad Católica de Argentina, Argentina, 2011.

- GOLDSTEIN, Mabel, *Diccionario Jurídico Consultor Magno*, Editorial Panamericana Formas e Impresos S.A., Colombia, 2008.
- GONZÁLEZ SCHMAL, *Programa de Derecho Constitucional*, Editorial Limusa, 2ª Edición, México 2007.
- HERVADA, Javier, *Introducción Crítica al Derecho Natural*, Editora de Revistas, México, 1988.
- LICONA VITE, Cecilia, *Juicio Político*, Revista Expediente Parlamentario No. 14, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, México, 2007.
- LLORENTE RUBIO, Francisco, *Parlamento y Ley*, Jornadas de Estudio: El Parlamento Cuestiones Actuales, Anuario Jurídico de la Rioja, Volumen I, Logroño, 1995.
- LOCKE, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Editorial Porrúa, México D.F., 1998.
- MAC GREGOR, Josefina, *Breve Introducción al Senado de la República*, Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa, Senado de la República, 2ª Edición, México, 2006.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, “Derecho Legislativo o Parlamentario”, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.
- OCHOA, Oscar, *Comunicación Política y Opinión Pública*, Mc Graw Hill, México, 2001.
- ORTIZ ARANA, Fernando – TREJO CERDA, Onosandro, *El Procedimiento Legislativo Federal Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2010.
- PEDROZA DE LA LLAVE S. Y CRUZ VELÁZQUEZ J., *Introducción a la Técnica Legislativa en México*, Elementos de Técnica Legislativa, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Número 44, México, 2000.
- QUINTANILLA RASO, María Concepción, *Títulos, Grandes del Reino y Grandeza en la Sociedad Política, Fundamentos en la Castilla Medieval*, Silex Universidad, Madrid, 2006.

- RABASA, Emilio, *La constitución y la Dictadura*, Editorial Porrúa, México, 1986.
- RAMÍREZ MARÍN, Juan, *Listas de Verificación Parlamentaria – “Sencillas,...como las listas del mandado”*, Revista Quorum Legislativo Número 88, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias – Cámara de Diputados, Enero – Marzo 2007.
- RODRÍGUEZ MONDRAGON, Reyes, *El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional*, UNAM, México, 2000.
- SAAD L., GARCÍA P. y QUIÑONES L., *Aspectos legales relacionados con la Manifestación de Impacto Regulatorio y ejemplos de costo beneficio*, Instituto Nacional de Ecología – Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa Universidad, Madrid, 1990.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *El Poder Legislativo Mexicano*, Editorial Trillas, México, 1991.
- SEPÚLVEDA IGUÍNIZ, Ricardo, *Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano*, Editorial Themis, México, 1999.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 40ª edición, México D.F., 2009.
- _____, *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, México D.F., 1999.
- TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa, 1ª edición en español, México, 1996.
- VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1999.
- ZWEIGERT K. y KÖTZ H, *Introducción al Derecho Comparado*, Oxford, Traducción de la 3ª ed; en Inglés, México, 2002.

Internet

- Actividad Legislativa del primer año de Ejercicio de la LX Legislatura, periodo de septiembre 2006 a abril de 2007.
http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/ActLegis_1anio.pdf
- Actividad Legislativa del segundo año de Ejercicio de la LX Legislatura, periodo de septiembre a diciembre de 2007.
<http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/SAPPO.pdf>
- Actividad Legislativa del segundo año de Ejercicio de la LX Legislatura, periodo de febrero a abril de 2008.
http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/ActLegis_SPO_lib1.pdf
- Actividad Legislativa del tercer año de Ejercicio de la LX Legislatura, periodo de septiembre a diciembre de 2008.
<http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/ALTAPPO.pdf>
- Actividad Legislativa del Tercer año de Ejercicio de la LX Legislatura, periodo de febrero a abril de 2009.
<http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/ALTASPO.pdf>
- Actividad Legislativa del Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Primer año de ejercicio de la LXI Legislatura.
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=4&sm=5>
- Actividad Legislativa del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Primer año de ejercicio de la LXI Legislatura.

http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/ActLegis_2PPO.pdf

- Actividad Legislativa del Primer Periodo Ordinario de Sesiones del segundo año de ejercicio de la LXI Legislatura
http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/LXI_SAPPO_2D.pdf
- CABALLERO OCHOA, José Luis, *Los Órganos Constitucionales Autónomos, Más Allá de la División de Poderes*, Revista Jurídica IUS de la Universidad Latina de América,
<http://www.unla.edu.mx/iusunla2/reflexion/LOS%20ORGANOS%20CONSTITUCIONALES%20AUTONOMOS.htm>
- CARBONELL, Miguel, *Un nuevo órgano constitucional autónomo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM,
http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/autonomia_INEGI.pdf,
- Composición Política de la LIX Legislatura:
http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/COMPOSICION_X_GP_FINAL.pdf
- Comunicaciones de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3397-VIII, miércoles 23 de noviembre de 2011. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/nov/20111123-VIII.html#Comunicacion1>
- CONSULTA MITOFSKY, *México Evaluación de Gobierno*, México D.F., Agosto 2011. <http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=evagob-na>
- Diccionario de la Lengua Española, Vigésimo segunda edición,
<http://buscon.rae.es/drae/>.
- Diputados por Partido Político de la LXI Legislatura.
http://www.diputados.gob.mx/apps/gps_parlam.htm
- Distribución de la LX Legislatura del Senado de la República.
http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/content/archivos/salon_LXI.pdf

- EGGERS, Andrea, *Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzeskosten (Evaluación del Impacto Regulatorio, costos y reglamentos)*, Universidad Alemana de Ciencias Administrativas en Speyer, Alemania, 2004, p. 11.
<http://www.dhv-speyer.de/HILL/Lehrangebot/Wintersemester-2004/B%FCrokrateabbau/Referate/Eggers,%20Andrea/Seminararbeit.pdf>
- Estadístico de Iniciativas Presentadas y Turnadas a Comisiones Agrupadas por Periodo y por Origen de la LX Legislatura.
http://sitl.diputados.gob.mx/cuadro_iniciativas_origen_status_con_ligas.php
- Iniciativa que reformar, adiciona y deroga varias disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del Diputado Francisco Ramírez Acuña del Grupo Parlamentario del PAN, presentada el 21 de abril de 2010.
<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/abr/20100421-I.html#Ini20100421-8>
- Iniciativas de Ley o Decreto presentadas en la LIX Legislatura,
http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/CONCENTRADO%20INICIATIVA_S.pdf
- KAUFFER MICHEL, Edith, *Las políticas públicas: algunos apuntes generales*, Coordinación General de Políticas Públicas del Estado de Jalisco, pp. 2 – 3
<http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/ppapuntes.pdf>
- KERN, Bastian, OECD Workshop and Policy Dialogue on Technical Barriers to Trade 5-6 October 2009 <http://www.oecd.org/dataoecd/30/52/44235023.pdf>
- Leyes Federales Vigentes: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Listado de Diputados por Grupo Parlamentario LX Legislatura.
http://sitl.diputados.gob.mx/listado_diputados_gnpn.php?tipot=TOTAL
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Mejora Regulatoria*, CIDE – Servicio Profesional de Carrera – Secretaría de la Función Pública,
<http://www.spc.gob.mx/redEvCapEst.html>
- Marco jurídico y normatividad interna del Congreso:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>,

- Ministerio Federal del Interior en Alemania:
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_90695_en.html?nn=441658
- Programa Especial de Mejora Regulatoria 2007 – 2012, Secretaría de Fomento Económico, Gobierno del Estado de Yucatán, p. 27.
http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/mejora_regulatoria/Programa_Especial_de_Mejora_Regulatoria.pdf
- Reglas de Procedimiento Conjuntas de los Ministerios Federales,
http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/150474/publicationFile/13399/Moderner_Staat
- SANTIAGO CAMPOS, Gonzalo, *Procedimiento Legislativo en México a través de su Historia*, Revista Quorum Legislativo, Cámara de Diputados, México, p. 156. www3.diputados.gob.mx/camara/.../procedimiento%20legislativo.pdf.
- Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria,
http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/info_diputados.php,
- UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, *Órganos Constitucionales Autónomos*, Instituto de la Judicatura Federal.
<http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>
- http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/000_canales_principales/002_camara_de_diputados/03_remuneraciones -
- http://www.ife.org.mx/documentos/DISTRITOS/RepMex_Circuns_2005_90x60cm_080910.pdf,
- http://www.ife.org.mx/documentos/DISTRITOS/CED_2010/Jalisco/CED14_CARTA_080910.pdf.
- http://www.ife.org.mx/documentos/DISTRITOS/CED_2010/Colima/CED06_CARTA_080910.pdf.
- http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_de_comisioneslxi.php?tct=1,
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

- <http://www.tlapa.mx/2011/09/18/encuentran-los-cadaveres-del-diputado-federal-moises-villanueva-y-su-chofer/>
- http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4951856&fecha=29/07/1999&cod_diario=148718
- http://www.politicaaldia.com/vti_script/padv3/principal/?id_principal=1353
- http://www.clacso-posgrados.net/portal_observatorios/buscador_observ/buscador_resultado.asp?obs_nom=&obs_tema=&obs_region=6&Submit=Buscar
- <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/f477e3740720f465c1444943cd20a4d6>
- www.cofemer.gob.mx
- <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2012/abr/20120419-IX.pdf>

Legislación

- Acuerdo de la Calidad Regulatoria.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
- Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Constitución Política del Estado de Jalisco.
- Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Diario Oficial de la Federación.
- Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Sobre la Celebración de Tratados.
- Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio.

- Reglamento para el gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento de la Cámara de Diputados.
- Reglamento de la Cámara de Senadores.
- Sentimientos de la Nación.
- Siete Leyes Constitucionales de 1936.

Varios

- Artículo *Técnica Legislativa*, Revista Crónica Legislativa, Órgano de Información de la LV Legislatura, Cámara de Diputados, Año II, Número 9, México, junio – julio 1993.
- Informe de Labores 2010 – Comisión Federal de Mejora Regulatoria – Secretaría de Economía, México, 2010.
- Tesis aislada, séptima época, del pleno de la SCJN, con número de registro: 232553.