

# La Iniciativa Legislativa

**Elisur Arteaga Nava**

Sumario: I. Definición; 2. Clases de iniciativas; 2.1. Iniciativas auténticas; 2.2. Iniciativas no auténticas; 2.3. Iniciativas propias e impropias; 3. Iniciativa y propuesta; 4. Características y naturaleza de la iniciativa; 5. Distribución de la facultad de iniciar; 6. Diversos titulares de la facultad de iniciativa; 6.1. Presidente de la República; 6.2. Iniciativa de los legisladores; 6.3. Iniciativa ante las legislaturas de los estados; 6.4. "Legislaturas de los estados"; 6.5. Iniciativas restringidas; 6.6. La rama judicial; 6.7. Otras iniciativas; 6.8. Iniciativas de los particulares; 6.9. Iniciativas de particulares mexicanos; 6.10. Iniciativas de ciudadanos extranjeros; 7. Plazos para la presentación; 8. Forma de una iniciativa; 9. Técnica legislativa.

## 1. Definición

Una iniciativa, en su sentido jurídico amplio, es la facultad o el derecho que la Constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares para proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto; estos pueden ser decretos propiamente dichos, o decretos de declaración, decretos de resolución o decretos de acuerdo.<sup>(1)</sup>

<sup>1</sup> De conformidad con el artículo 70 constitucional como resultado final de la actividad del Congreso sólo puede derivar en ley o en decreto; esto también es confirmado por el artículo 71; por lo mismo cuando el gran jurado emite una resolución condenatoria o la Cámara de Diputados aprueba una declaración de procedencia, constitucionalmente emiten un decreto que contiene una resolución que destituye e inhabilita o un decreto por virtud del cual se declara que un servidor público queda a disposición de una autoridad judicial para los efectos de que lo juzgue.

Esta distinción viene desde la Constitución de 1824 (art. 47); de la Constitución de 1836 deriva la fórmula terminante "Toda resolución del Congreso..." y, ajuicio de Manuel Herrera y Lasso uno de los aciertos de la Constitución ella fue el haber establecido con toda claridad la distinción entre una ley y un decreto: "El primer nombre corresponde a las que versen sobre materia de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que, dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas." (art. 43).

Por virtud del ejercicio de esa facultad o de ese derecho, su titular provoca la acción del órgano legislativo, de las partes que lo componen o entes que dependen de él y los conmina a adoptar una resolución en relación con la materia objeto de la iniciativa.

## 2. Clases de iniciativas

### 2.1. Iniciativas auténticas

Son aquellas que se formulan ante el cuerpo legislativo competente, por entes autorizados a hacerlo, dentro de su competencia o derecho; ellas provocan la acción del órgano legislativo, echan a andar el proceso de

El mismo Herrera y Lasso definía la ley como "...norma general y abstracta: general porque se aplica indistintamente a todos los que se encuentran en el caso previsto por ella, y abstracta, porque, dictada como arquetipo en un orden ideal, ignora su propio alcance." Por lo que se refiere a un decreto sostenía: "...es norma particular y concreta porque sus disposiciones resuelven un caso único o limitan la eficacia de su imperio a un órgano de autoridad o a una persona física o moral. La clave de la cuestión estriba en la distinción de facultades legislativas y ejecutivas. Es el ejercicio de estas últimas lo que se expresa mediante decretos." *Estudios políticos y constitucionales*, Miguel Angel Porrúa, México, 1986, pág. 183. En sus *Estudios constitucionales*, segunda serie, Editorial Jus, S.A., México, 1963, Herrera y Lasso proporciona una parecida definición de ambas instituciones, p. 157.

<sup>2</sup> Sobre el tema *Iniciativa* se consultó preferentemente la siguiente bibliografía: *La voz iniciativa legislativa en Enciclopedia del diritto*,

formación de las leyes o de decretos (art. 71); atribuyen a la cámara de origen la exclusividad, durante un mes, sobre su conocimiento (art. 72 inciso i); vinculan la suerte del proyecto, cuando menos durante un año, al criterio de la cámara de origen (art. 72 inciso g); conminan a las comisiones a actuar (art. 71 último párrafo); determinan ante quien debe el ejecutivo hacer valer su veto (art. 72 inciso c), y en el caso de reformas a la constitución, definen el destinatario de las respuestas de las legislaturas de los estados, para el caso de estar en sesiones (art. 73 frac. III y 135). De una iniciativa no auténtica, no pueden derivarse esas consecuencias.

## 2.2. Iniciativas no auténticas

Puede no ser auténtica una iniciativa por varias razones; por no ser formulada por el titular del derecho o facultad; por no ser presentada en la cámara que debe fungir como de origen, cuando existe determinación al respecto; por no ser presentada dentro del término que establece la ley; por no ser competencia del órgano ante quien se exhibe; tampoco lo serán aquellas que se formulen ante una cámara, estando el mismo proyecto en trámite en la colegisladora y las que hubieren sido desechadas por cualquiera de las cámaras durante el mismo periodo de sesiones.

Lo relativo a la competencia en iniciativas es en su doble aspecto: en principio debe versar sobre materias cuyo conocimiento corresponda a alguno de los órganos colegiados legislativos por virtud de mandamiento constitucional; es factible que un particular formule ante algún cuerpo legislativo una demanda cuyo conocimiento

corresponda a los tribunales, a esto sólo en sentido lato, impropio y genérico, pudiera denominársele iniciativa; técnicamente no lo es, lo sería sólo cuando verse sobre materias que son de la competencia del órgano colegiado. Por otra parte, la iniciativa debe referirse a materias respecto de las cuales la constitución haya dado a quien comparece el derecho a hacerlo; no es factible que un diputado o un senador, que gozan de un derecho de iniciativa amplio, formulen un proyecto de presupuesto anual de la federación, esta es una materia que ha sido confiada en forma exclusiva al Presidente de la República.

## 2.3. Iniciativas propias e impropias

Hay también iniciativas propias e impropias; la clasificación está en función de la forma en que son presentadas; no en cuanto a que tengan o carezcan de fundamento constitucional para que se formulen.

Así, serán iniciativas propias aquellas que formulen los funcionarios a que alude el artículo 71 y que deben ser presentadas reuniendo cierto tipo de requerimientos: exposición de motivos, fundamento constitucional, el proyecto de ley o decreto redactado en los términos que se pretenda sea aprobado por el congreso y lo relativo al derecho transitorio. Son impropias aquellas que en uso de una facultad expresa prevista en la constitución, formulan entes oficiales o privados; en estos casos es suficiente con que se precise con toda claridad la solicitud y el fundamento constitucional; son las comisiones las encargadas de dar forma a la iniciativa.

El iniciar es un derecho cuando lo ejerce un particular; es facultad cuando lo hace una autoridad dentro del ámbito de su competencia.<sup>(3)</sup> En este caso se trata, además, de una forma de colaboración entre órganos (Presidente de la República-Congreso de la Unión), o entre entes de igual jerarquía (legislaturas locales-Congreso de la Unión). En forma adicional es un instrumento que neutraliza los nocivos efectos de una tajante división de poderes.

## 3. Iniciativa y propuesta

El *Reglamento para el gobierno interior* (arts. 56 y 58) distingue entre iniciativa y propuesta, lo hace

tomo XXI, Guiffré Editore, 1971, pág. 610 y siguientes; Stephen Kemp Bailey, *Congress make a law*, A Vintage Book, New York, 1950; Donald R. Matthews, *US. Senators & their world*, A Vintage Book, New York, 1960; James Tracy Crown, *American government*, Doubleday & Co., Inc. New York, 1963; Charles B. Nutting y Reed Dickcrson, *Legislation*, West Publishing Co., St. Paul, Minn. 1978; James W. Davis y Delbert Ringquist, *The President and Congress*, Barron's Educational Series, Inc. Woodbury, New York, 1975; varios, *I jornadas de derecho parlamentario*, publicaciones del congreso de diputados, Madrid, 1985; Coraldo Piermani, *Come funziona il Parlamento Italiano*, Eri, Torino, 1965; grupo de estudios de técnica legislativa, *La forma de las leyes*, Bosch Casa Editorial, S.A., Barcelona, 1986; Saénz Arroyo, y otros, *Técnica legislativa*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988; Herrera y Lasso, *suprapola*. (1); Alfred de Grazia, editor, *Congress: The first branch of government*, Anchor Book, New York, 1967; varios, *Derecho parlamentario iberoamericano*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987; Hermann Finer, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1964; Ivor Jennings, *El régimen político de la Gran Bretaña*, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1962; León Guzmán, *Cuestiones constitucionales*, imprenta del comercio de Na-bor Chávez, México, 1970; *Enciclopedia jurídica omeba*, Driskill, S.A. Buenos Aires; *Nueva enciclopedia jurídica*, Editorial F. Seix, 1977; *Diccionario jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984.

3 Véase Paolo Biscaretti di Ruffia, *Derecho constitucional*, Editorial Tecnos, S.A., Madrid 1965, pág. 389 y siguientes; Giuseppe de Vcrgottini, *Derecho constitucional comparado*, Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1983, 387 y siguientes; G. Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, A. Giuffré Editore, Milano, 1976, pp. 251 y ss.

con vista a contenido, titular, trámite y determinación que recae.

Una iniciativa puede provenir de cualquiera de los titulares a que se alude más adelante; atañe a materias que obligan a gobernados y gobernantes, pasa a comisiones de inmediato y puede derivar en ley, decreto, resolución o declaración.

Las propuestas sólo las pueden formular los legisladores, se presentan al presidente en turno por escrito y firmadas por sus autores, son leídas una sola vez en la sesión en que se presentan, se da lugar a que se hable en pro y en contra, hecho esto se pregunta a la asamblea si se admite o no a discusión, en el primer caso pasa la propuesta a comisión, en el segundo se tiene por desechada; su contenido, aunque puede ser amplio, por lo general tiene que ver con cuestiones relacionadas con el funcionamiento, el personal y los trámites ordinarios de cada cámara; deriva en un acuerdo de aplicación interna.

Ni la *Ley Orgánica del Congreso* ni el *Reglamento* fijan la forma y términos en que debe ser presentada una iniciativa. Por lo que hace a las propuestas, que en cuanto a materia y alcance de la resolución que propician, son inferiores a las iniciativas, se dispone que deben ser presentadas por escrito y firmadas por sus autores (art. 58 frac. 1 del *Reglamento*), por mayoría de razón el mismo requerimiento debe ser necesario cuando se trata de asuntos graves y trascendentes como son los que se contienen en las iniciativas. Cabe, además, invocar como supletorio al *Código Federal de Procedimientos Civiles*; éste exige (art. 271) que las actuaciones judiciales y promociones deben ser en forma escrita y en lengua española. Por lo que toca al Presidente de la República desde 1867, inicialmente como una propuesta (punto tercero de la *convocatoria* de 14 de agosto) y a partir de 1917, como principio obligatorio (art. 69 constitucional), las relaciones entre él y el congreso son por escrito.

Es necesaria la firma por cuanto se trata de la forma generalmente reconocida para externar la anuencia con acto o el reconocimiento como propio o consentido del contenido de un documento.

Queda a discreción de los funcionarios de oficialía de parte de las cámaras el determinar si el documento en que se contiene la iniciativa debe ser ratificado y la firma que lo calza reconocida. A imitación de los tribunales comunes, cuando menos por lo que se refiere a las denuncias a que alude el último párrafo del artículo 109 constitucional, se debe hacer la protesta de ley; ella, desde luego, es aplicable sólo a los legos en derecho.



#### 4. Características y naturaleza de la iniciativa

Sin iniciativa no hay proceso legislativo; ella lo inicia; finalmente también justifica la existencia de ese cuerpo colegiado que se denomina Congreso de la Unión.

Se ejerce ante cuerpos colegiados legislativos, sus partes o sus apéndices: Congreso de la Unión, cámaras que lo componen, por lo que se refiere a facultades exclusivas, legislaturas locales o comisión o diputaciones permanentes. Deriva, de seguirse toda la secuela establecida, en una ley o en un decreto; estos pueden ser decretos propiamente dichos o decretos declaración (art. 111) o decretos resolución (art. 110).

La doble vertiente en que se manifiesta la actividad legislativa es respecto a dos planteamientos a los que los legisladores deben hacer frente: los generales, mediante la ley y los particulares, mediante decretos.

También puede derivar en un acuerdo; si es de archivo y es emitido por la comisión respectiva, no se publica en el *Diario Oficial*; si el acuerdo es de re-

4 Véase nota 1.

chacadeoría socialaríay es asensidetaaríal ptearogapasede  
lameatíarideques Debato<sup>(9)</sup> El anteproyecto. Por mandato  
constitucional figura de ser finis el p de la lista de p et r o n a y d a  
General de la República. Se es el e r o n a s e r o a l e r d a n t e d e l  
presidente legislativo 2020. De hecho, farrillina una p a l e t i c a n t i a n e  
la dirección jurídica del presidente amerita una respuesta.

Una denuncia, finalmente, puede derivar en una  
resolución del pleno.  
Formalmente, la ley es producto del órgano legislativo;

él es quien la estudia y aprueba; pero la realidad es que,  
cuando menos en el sistema jurídico mexicano,<sup>(6)</sup> el  
cuerpo normativo relativo a lo que sucede en otros sistemas,  
y por derecho, es obra de la ejecutiva, es ley o decreto que  
cuenta con los elementos para elaborar los proyectos de  
ley. Lo es para evitar sorpresas y usurpaciones. Tiende a  
evitar pérdidas de tiempo, la adopción de medidas  
precipitadas e irreflexivas. Lo ha sido así desde la  
constitución de Cádiz. En esto se apartó del escueto  
sistema norteamericano. Todas estas precauciones se  
publica (art. 72, a), reglamenta (art. 89 fracción IV y 97,  
fracción VII, B) y aplica (art. 89 fracción I) legislativo mexicano  
está circunscrito en su actividad por la constitución y la  
ley. Así, que que f u e d e d e m e n t e l i p u d i a m p u n e n e s e o q u e t a  
t a z a p l o d e d e l a t a r e n t o d e l a t o c o <sup>(7)</sup> de leyes, estudiarlos,

niestaminar, ni sustituir, ni aprobarlos es algo que debía  
reservarse preferentemente a los miembros del Congreso de  
la Unión. facultades extra ordinarias, como era muchas  
legislativa mundial, esa labor ha sido confiada a órganos  
técnicos, altamente especializados en la materia de la  
legislación, la se suspende temporalmente. El estudio  
estudio y elaboración de otros<sup>(8)</sup> papeles de iniciador,  
aprobador y promulgador. La ley que lo faculta es la  
medida tanto del derecho de iniciativa como de las  
limitaciones y de su actividad sustitutiva del órgano  
alternada de dos cámaras colegisladoras, veto, existe  
para dar seguridad jurídica, para que la norma sea  
el sistema constitucional mexicano suaviza y amortigua  
los conflictos, y hace que los poderes entre y poderente. Esta  
circunstancia opera en todos los ámbitos. También es  
aplicable en la formación de la ley. Ni el Presidente de la  
República, titular del derecho de iniciar, ni los secretarías  
de estado, responsables de la ley, ni los secretarías  
de evitar que en una institución de orden público se den  
los vicios del consentimiento en el d o b o o v i o l e n c i a p o r e l  
hecho de que una iniciativa suya sea rechazada.

Tampoco existe la posibilidad de que el presidente  
disuelva al parlamento de intersección del poder. Un  
ciudadano cuando funciona puede iniciativa; si ya sea  
rechazada en la propia voluntad, o por el poder de decisión  
atribuida jurídicamente al ejecutivo responsable,  
ministerial. El cámara de origen y r e n d i e n t e q u e t e v i a d e l  
presidente, para proponer, limpiar, o b a l a p r e s i d e n t a n o  
depende de la voluntad del legislativo.

En el ejecutivo prohibido de, o c e a m d e x i t a t o h a c e y a s l a  
fuente principal y, más importante de obligaciones y  
derechos; lo es en su doble manifestación: fundamental y  
secundaria; su existencia excluye esta valor está  
esencial y el que se le presente a su consideración; se  
actuará la clase de dominación, legalmente, de  
asistir a su grupo gubernante; los derechos, de  
nombrar e revisar a c a n c e d e l o s i n d i v i d u o s e l l a q u i e n o q u e  
faculta privativa; determina quiénes lo pueden hacer. De  
privilegiada a los órganos sobresalientes de los poderes  
que se reducen al resto del m i n i s t e r i o a r t i c u l a d o p r e c i s a d e q u i é n e s  
preferidos. Este virtual no nos a m a t e r i a p u e d e d e t e r m i n a d a s  
entre ellos.

En la misma constitución la que puede establecer las  
modalidades y limitaciones de la ley es el presidente de la  
República y el resto de la autoridad es un vistazo de  
condiciones del grupo gobernante, a través del ejercicio de  
la facultad de iniciar, dan personalidad a su  
administración, el Congreso y el Parlamento para el  
Gobierno Interior, sólo pueden reglamentar y llevar al  
detalle esta institución; no pueden ampliar el número de  
titulares manteniendo extensivos de derecho para establecer  
disposiciones de revisión que se sitúan también de  
poderes de la unión para es p i e r a n u q u e a r t i c u l o s m u l t a s  
importantes que establece disposiciones de contenido de la  
fuentes de la que p r o t e r i e n s u l e p r i c i p i e m t o p d e i n i t i a t i v a  
titulares en la legislación ordinaria. Puede extenderse  
fueron de vocantes o proyectos que integran el paquete  
fiscal: su elaboración, presentación, estudio y aprobación  
tienen un carácter especial. Art. 47, fracción I, que  
facultativa. La gran finalidad no presentar iniciativas sobre  
asuntivas con privilegios a las que tienen federal y a las  
regiones del país, también de la Constitución que si en  
por las razones del aumento del número de titulares de la  
cámaras. Desplaza de su ejercicio a los titulares que son  
los diputados, senadores y habitantes del país.

Una es el proceso de presentación, estudio, dictamen,  
discusión y aprobación de una iniciativa y otro es el hecho  
jurídico para su elaboración por parte de los titulares de  
directa y expresa de los titulares de un órgano legislativo,  
voluntad de alguien que, es relativamente el ejercicio de su  
poderes de facultad. El gobernador estatal no puede  
elegido o revocado, que se de parte de la legislación, ejercer  
de facultad e iniciar leyes y decretos ante el Congreso de  
la Unión; tampoco la pueda hacer la secretaría y  
funcionarios de la administración. Las direcciones de  
presidentes de la República son en lugar del Presidente  
de la República. No es necesario, hacerlo ni en la era del  
conservatismo, son de cuarta época, fracción XVI del  
artículo 73; el que se faculte al congreso a revisar las  
medidas adoptadas por el consejo de salubridad general  
no autoriza a este a presentarse directamente de la  
viabilidad del proyecto

9 Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, Edición de la  
General de los Estados Unidos Mexicanos, en lo sucesivo simplemente

Reichmann, ob. cit., pág. 578. Esta regla tiene excepciones; en algunos  
casos los legisladores hacen el papel de detectores de la opinión  
pública, formulan proyectos de modificación de las iniciativas que  
América.

8 Véase a Fausto Cuocolo, *Iniciativa legislativa*, en *Enciclopedia del derecho*,  
tomo XXI, p. 621.

el órgano legislativo; el conducto es el Presidente de la República.

Respecto a los titulares de la facultad de iniciar existen varias posibilidades: una, establecer un derecho restringido a cierto titular como sucedió en la Constitución de Cádiz, ella sólo lo confería a los miembros de las cortes; otra, la de reconocer tal derecho a todo ciudadano y, la última, por la que optó el constituyente mexicano, la que reconoce la posibilidad de hacerlo a un número más o menos crecido de personas, con ciertas restricciones y particularidades. El sistema responde a diversos objetivos: atemperar, mediante interrelaciones, el principio de división de poderes; recibir inquietudes y demandas de soluciones de diferentes sectores y regiones, y permitir a los directamente interesados plantear, en el momento que ellos estiman más oportuno, sus problemas.

Los sistemas que reconocen el derecho de iniciar sólo a los miembros del parlamento o de las cortes responden a la idea de un rígido modelo de división de poderes, tal como aparece en la obra de Montesquieu: "Como el Poder Ejecutivo no forma parte del Legislativo más que por su facultad de impedir, está incapacitado para entrar en el debate de las diversas cuestiones que surjan en los asuntos de gobierno. Es innecesario que proponga, pues facultado para rechazar toda clase de proposiciones, puede muy bien desaprobado los que considere inconvenientes"<sup>(11)</sup>. En este sentido se pronuncian las constituciones francesas de 1791 y 1795 y las de Estados Unidos de América.<sup>(12)</sup>

El que una iniciativa se conceda a tal o cual órgano y que, en algunos casos, esa facultad corresponda en forma privativa a uno de ellos con exclusión expresa de todos los demás, tiene una razón de ser: frecuentemente ésta es sutil y fina, sólo es perceptible al tacto de yemas educadas. Así, por lo que se refiere a la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes, la acción ha sido confiada sólo a los habitantes de la fracción o fracciones que pidan erigirse en una nueva entidad, con exclusión de los titulares ordinarios de derecho de iniciativa, con la finalidad de evitar atentados de parte de éstos a la integridad territorial de aquéllos. Nada puede sustituir la voluntad de los ciudadanos.

La exclusividad que corresponde al Presidente de la República respecto a iniciativas relacionadas con materia hacendaría es una reminiscencia del derecho inglés; el presupuesto únicamente comprendía las necesidades del rey, su familia y el servicio a su disposición, en tal virtud era el propio monarca quien podía determinar el monto

de los ingresos a solicitar<sup>(13)</sup>

La institución tendería, además, a obligar al monarca a definir su posición en materia hacendada frente al parlamento.

La intervención ejecutiva (art. 119) corresponde solicitarla, en forma exclusiva, a legislatura de un estado y, en forma supletoria, en los recesos de aquella, al gobernador. Dejando la iniciativa a los poderes locales se evitan intromisiones indebidas por parte de los poderes centrales. Este mismo criterio es el que determinó que el senado puede resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, siempre y cuando alguno de éstos ocurra solicitando su intervención (art. 76 frac. VI).

## 5. Distribución de la facultad de iniciar

De la constitución se desprende que la facultad y derecho de iniciar se ha conferido a ciertos entes en forma genérica, aunque con restricciones, y a otros en forma limitada y casuística.

De conformidad con el artículo 71 gozan de una facultad genérica, amplia, para iniciar, el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados. Con las reservas que enseguida se precisan, lo pueden hacer sobre cualquier materia y en todo momento. Es algo inagotable, sólo termina con el mandato.

Los restantes titulares lo pueden hacer sólo en forma restringida. Hay limitaciones en cuanto a la materia, el tiempo y la forma. Los gobernadores de los estados pueden provocar la acción del congreso, pero únicamente cuando existe texto que los autorice, como los artículos 118 y 122, y sólo por lo que hace a las materias expresamente previstas. No pueden hacerlo en casos diversos.

El principio que establece este trato discriminatorio tiene que ver con la economía procesal; se ha considerado que sólo los funcionarios a que alude el artículo 71, por los elementos a su disposición, por su oficio y experiencia, están en posibilidades de formular iniciativas adecuadas y oportunas. Los restantes, sean entes oficiales o individuos particulares, se presume que

11 Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1964, p. 103.

12 Ver a F. Cuocolo, *ob. cit.*, p. 612.

13 Erskine May en su *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, citado por Fausto Cuocolo, *ob. cit.*, afirma: "the long established and strictly observed rule of procedure, which expresses a principle of the highest constitutional importance, that no public charge can be incurred except on the initiative of the Crown." p. 613.

carecen de ellos. No les es dable distraer la atención de un cuerpo colegiado complejo, con crecidas responsabilidades y con periodos cortos de reunión. Cuando se les autoriza a hacerlo, que es excepcional, su campo de acción es restringido, particular, concreto.

Puede observarse que la facultad se confiere a cuerpos colegiados con personalidad propia, como en los casos previstos en la fracción III del artículo 71 y 73 frac. VI, base tercera, inciso j, por lo que se refiere a las legislaturas de los estados y asamblea de representantes del Distrito Federal. También se confiere a cuerpos colegiados sin personalidad, como en el caso previsto en la fracción III de inciso, del artículo 73, en que se prevé la posibilidad de que un número indeterminado de personas pueda formular la solicitud de erección de un nuevo estado.

Puede corresponder la facultad o derecho a un ente oficial o a una persona particular; de lo primero es ejemplo la fracción II del artículo 71, de lo segundo el caso previsto en la fracción III antes aludido.

De los textos se desprende otra clasificación: hay iniciativas exclusivas y comunes. La Constitución ha confiado en forma exclusiva la facultad de iniciar el decreto de suspensión de garantías individuales al Presidente de la República; nadie más lo puede hacer. También él tiene la facultad de iniciar la ley de ingresos, cuenta anual y presupuesto. Una ley ordinaria puede ser iniciada, indistintamente por cualquiera de los funcionarios a que alude el artículo 71.

En la doctrina se discute si los particulares pueden provocar, mediante su acción e iniciativa, la actuación del Congreso de la Unión o de alguna de sus cámaras<sup>(14)</sup>; es un problema teórico, tanto en la ley como en la práctica se ha reconocido y ejercitado ese derecho.<sup>(15)</sup> Lo pueden hacer. Ningún funcionario de los que gozan de una facultad genérica para iniciar puede sustituir la voluntad de los particulares. Estos los hacen directamente. El mexicano que recibe una condecoración de un gobierno extranjero no necesita de nadie para formular su solicitud al congreso a fin de que lo autorice a aceptarla y usarla. Ejercita un auténtico derecho de iniciativa. No

14 Independientemente del análisis que se hace más adelante de esta cuestión, procede hacer notar que efectivamente, sin tomar en cuenta el contexto constitucional, de la redacción del artículo 71 puede desprenderse que se consigna un derecho general y excluyente; general por cuanto a que faculta a los funcionarios que se precisan a iniciar ante el congreso de la unión sin limitación alguna, y excluyente por cuanto a que, a primera vista, inhibe a cualquier otro funcionario o particular a hacerlo; por este extremo se inclinan los autores de la obra *Técnica legislativa*, José Saénz Arroyo y otros, p.22. Pero al precepto no puede dársele una interpretación aislada de su contexto constitucional.

15 Manuel Herrera y Lasso, *Estudios políticos y constitucionales*, p. 157.

impide que lo sea el que se le dé un trámite diverso al que se sigue en los casos en que la iniciativa proviene, por ejemplo, de un diputado.

Hay variante en la forma de presentación: los funcionarios a que alude el artículo 71 están obligados a presentar su iniciativa en los términos que dispone el *Reglamento para el Gobierno Interior* y la práctica parlamentaria; debe contener: una exposición de motivos, fundamento constitucional y el proyecto de ley o decreto deben presentarse tal y como se desea sea aprobado. Esto es lógico, la ley, con toda razón, supone que ellos, por ser legisladores o concededores del sistema normativo, están en posibilidad de hacerlo o por los elementos que tiene a su disposición lo podrán hacer<sup>(16)</sup>. No puede decirse lo mismo de los particulares o autoridades no comprendidas en el precepto; respecto a ellos es suficiente con que formulen en forma adecuada y clara su petición. No están obligados ni en cuanto al fondo ni a la forma. Esto es tarea de las comisiones.

## 6. Diversos titulares de la facultad de iniciativa

Es crecido el número de personas y funcionarios que pueden iniciar ante el Congreso de la Unión. Eso es lo que se desprende de todo el contexto constitucional. La enumeración que enseguida se hace obedece a dos criterios: importancia de las iniciativas y amplitud o restricción a la posibilidad de hacerlo.

### 6.1. Presidente de la República

De todos los titulares del derecho, por disposición constitucional y de hecho, es el Presidente de la República quien goza de un mayor y mejor campo de acción<sup>(17)</sup>. Esto es evidente. Lo puede hacer

16 Véase a León Guzmán, *ob. cit.*, pág. 12. Para Henri Capitant, en su *Vocabulario jurídico*, p. 271, exposición de motivos son los "Considerandos que preceden a la parte dispositiva de un proyecto o proposición de ley, o de un proyecto de resolución o de enmienda, y que tiene por finalidad explicarlos o justificarlos". En la práctica mexicana puede decirse que, efectivamente la exposición de motivos explica y justifica un proyecto de ley o resolución, pero hay algo más: la exposición de motivos proporciona el fundamento constitucional que da basamento a la iniciativa, proporciona las bases para su interpretación y, una vez agotado el proceso legislativo, frecuentemente se acompaña a la ley como parte de ella. Los autores de la voz correspondiente en la enciclopedia Omeba, coinciden con Capitant en lo fundamental y agregan que se trata de un preámbulo más o menos extenso que no constituye parte integrante del texto de ley y que las bases para interpretar no tienen fuerza obligatoria.": Tomo XI, p. 633.

17 En esta materia el constituyente mexicano se apartó de su modelo norteamericano. Véase a C. Hermán Pritchett, *La Constitución americana*, Tipográfica Editora Argentina, S.A., Buenos Aires, 1965, p. 408; F. Cuocolo, *ob. cit.*, p. 612.

indistintamente ante cualquiera de las cámaras, ante la comisión permanente y ante el mismo congreso actuando en asamblea única. Su acción puede comprender casi todas las materias. Hay algo más, por virtud de texto expreso, él es el único que lo puede hacer por lo que hace a materias hacendarías (art. 74 frac. IV)<sup>(18)</sup>, suspensión de garantías y otorgamiento de facultades extraordinarias (art. 29); informe anual (art. 69); renuncia al cargo (arts. 73 frac. XXVII y 86); nombramientos (art. 89 fracciones II, III, IV, XVII y XVIII), uso de la guardia nacional (Arts. 76 frac. IV y 89); tratados y convenciones (art. 76 fracción I y 89 fracción X); licencias y permisos para salir del territorio nacional del presidente (arts. 85 y 88); salida de tropas nacionales del territorio nacional y permisos para que pasen tropas extranjeras por él o para que escuadras ajenas se estacionen en puertos nacionales (art. 76 fracción III); informes en relación con las facultades que para el mismo presidente derivan del artículo 131; licencias y renunciaciones de ministros de la corte (art. 76 frac. VIH); declaración de guerra (arts. 73 frac. XII y 89 frac. VIII); corresponde también al presidente, al igual que a los senadores y particulares, iniciar el trámite correspondiente cuando han desaparecido todos los poderes de un estado (art. 76 frac. V)<sup>(19)</sup>. La amplitud de sus facultades se debe a muchas razones: el sistema presi-dencialista por el que se ha inclinado el constituyente; el liderazgo natural que en él existe; la general debilidad y apatía de los legisladores y el fuerte y especializado personal y cuerpo de apoyo a disposición del Presidente de la República.

Independientemente de lo anterior el presidente goza de un atributo especial; éste es de notable importancia, pudiera denominarse la facultad de insinuar; lo ejerce mediante el informe presidencial, los diferentes mensajes políticos que emite y las declaraciones que hace. Lo que no inicia directamente lo hace mediante tales actos.-

18 Véase a M. Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, Polis, S.A., 1940, p. 188; y en *Estudios políticos y constitucionales*, p. 163.

19 Por virtud de las modificaciones aprobadas en los términos del artículo 135 constitucional y publicadas con fecha 17 de noviembre de 1982, ha quedado sin objeto la cuestión que se planteó y debatió durante algún tiempo de quien debía elaborar los proyectos de presupuesto, y ley de ingreso. Véase nota anterior. La exclusividad que de iniciar tiene el presidente de la república en lo relativo a presupuesto y ley de ingresos se agota en el momento en que son recibidos por la cámara de diputados sendos proyectos; los legisladores pueden introducir en ellos cuantas modificaciones estimen necesarias. Una vez aprobados y promulgados son modificados por iniciativa que presente cualquiera de los titulares genéricos a que alude el artículo 71 constitucional. La posibilidad de introducir alteraciones está prevista en el artículo 126.

Finalmente su voluntad se traduce en ley.<sup>(20)</sup>

La facultad de iniciativa corresponde en forma exclusiva al Presidente de la República; esta regla es general y constante; no lo pueden ejercitar los secretarios ni los jefes de departamento, ni ningún otro funcionario que dependa de él. Las intervenciones previstas en el artículo 93 son simples informes que no pueden ser calificados como iniciativas.

## 6.2. Iniciativas de los legisladores

La facultad de iniciar que corresponde a diputados y senadores también es amplia; no lo es tanto como la de que goza el presidente. Lo pueden hacer respecto de toda materia con excepción de aquellas que en forma privativa corresponden al ejecutivo y que por la naturaleza de las instituciones corresponden a otros órganos. Existe una limitación adicional: los legisladores únicamente pueden ejercitar su derecho en sus propias cámaras; un diputado no puede presentar una iniciativa en la cámara de senadores<sup>(21)</sup>. En algunas materias tienen exclusividad: sólo los legisladores pueden presentar el proyecto de Ley Orgánica del Congreso y sus modificaciones (art. 70), aunque no existe texto expreso que así lo disponga, eso se desprende de la naturaleza del principio de división de poderes y de la prevención que dispone que la ley respectiva no requiere de la promulgación del presidente ni es factible que sea vetada. En las fracciones II y III del artículo 74 existen otras materias cuya iniciativa corresponde en exclusiva a los diputados; en estos casos, de permitir la ingerencia del ejecutivo, se desvirtuarían las funciones que de supervisión y vigilancia tiene asignada la contaduría mayor. Idéntico razonamiento pudiera llevar a la conclusión de que el proyecto de Ley Orgánica de la Contaduría debe emanar de los legisladores, sobre todo de los diputados (art. 73 frac. XXIV).

La iniciativa que deriva en un acuerdo por virtud del cual se cite a secretarios de estado, jefes de departamento, directores o administradores de organismos

20 Gustavo R. Velasco, en su curso de derecho administrativo que impartía en la Escuela Libre de Derecho, sostenía lo siguiente: "Como ustedes saben el art. 3o. de 1934 fue consecuencia de un discurso del Gral. Calles en el curso de la campaña electoral de 1934 en Guadalajara. El general expresó su alarma ante el hecho de que la revolución no se había ocupado suficientemente de la educación, que el clero trataba de apoderarse de la inteligencia de los jóvenes, y era necesario contrarrestar esto haciendo una reforma profunda a la educación. Como consecuencia de este discurso se formuló un proyecto de art. 3o. que fue aprobado el 13 de diciembre de 1934,." Es de hacerse notar que para el año antes indicado el general Elias Calles era un expresidente de la república a quien se daba el calificativo de jefe máximo de la revolución.

21 M. Herrera y Lasso, *Estudios políticos*, p. 158.

descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, sólo podrá derivar de los miembros de la cámara que está conociendo del negocio (art. 93 segundo párrafo).

En el último párrafo del artículo 93 se consigna una forma especial de iniciativa; es diferente a las que ordinariamente pueden presentar los legisladores en sus respectivas cámaras; lo es por su contenido, trámite y efectos. Deriva de una adición hecha en 1977 introducida con el fin de permitir a los partidos de oposición ingerencia en la vigilancia de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Cualquiera de las cámaras, a pedido de una cuarta parte de los miembros de la de diputados y la mitad de la de senadores, está facultada para nombrar comisiones investigadoras de los referidos entes y hacer llegar el resultado de su investigación al Presidente de la República.

El precepto ha tenido alguna aplicación. Su deficiente redacción ha dado lugar a algunas interrogantes. ¿La integración de la comisión investigadora es automática cuando su formación es solicitada por el porcentaje que marca la Constitución? ¿"No lo es y se requiere el acuerdo previo del pleno? ¿Este, no obstante que la solicitud la formulen los legisladores en el porcentaje requerido, puede negarse a nombrar la comisión? Sobre las diversas interpretaciones que se han dado al precepto es pertinente consultar el debate sostenido en la cámara de diputados en la sesión ordinaria correspondiente al día 28 de diciembre de 1989.

Se trata de una propuesta a la que se ha conferido tratamiento y efectos especiales. Dado el crecido número de legisladores que la presentan (125 diputados y 32 senadores) que pudiera, en ciertos casos, ser casi la mitad del quorum de la de diputados y más de la mitad de la de senadores, no requiere de la aprobación del pleno. Sólo se admite a trámite. No pasa a comisiones ordinarias para su dictamen. El proceso a seguir es especial. La solicitud o propuesta hace las veces de mandamiento que conmina a la gran comisión a que, en uso de las facultades que para ella derivan de la fracción IV del artículo 47 de la *Ley Orgánica del Congreso General y 93 del Reglamento para el Gobierno Interior*, proponga al pleno los candidatos a integrar la comisión especial investigadora; hecho que sea la asamblea es la que los aprueba o rechaza.

La propuesta no pasa a la gran comisión para dictamen; se le turna, como se ha dicho, para que formule y presente candidatos. En esto difiere de las iniciativas y proposiciones ordinarias.

El que la propuesta la haga el número de legisladores que precisa el artículo constitucional, no implica que en forma automática, sin la intervención de la gran comisión, a propuesta de los propios autores de ella o de otros, el pleno esté facultado a recibir propuestas de candidatos a integrar la comisión investigadora y, llegado el caso, a aprobarlos. Esto jurídicamente no es factible. Es contrario a las prácticas parlamentarias. El pleno no discute ni aprueba nada que no haya pasado por comisiones. Sólo dispensa de este requisito un texto expreso, éste sólo lo hay por lo que toca a casos de urgencia o de obvia resolución (art. 60 del *Reglamento*) y como una reminiscencia de la constitución de 1857 (art. 71 ).<sup>22</sup>

En el artículo 47 fracción IV de la *Ley Orgánica del Congreso* aparece consignada una facultad general a favor de la gran comisión: la de proponer los miembros que deben integrar las comisiones y comités; no circunscribe su actuación a determinado tipo de comisiones, como las ordinarias, comprende todas, incluyendo las especiales; la fórmula es genérica. La ley no distingue, no es lícito distinguir. Por lo que toca a las comisiones ordinarias lo puede hacer por sí, sin que medie solicitud del pleno.

La *Ley Orgánica del Congreso* es de 1979, de fecha posterior a la adición al artículo 93 constitucional, por lo que es válido afirmar que el legislador ordinario entendió que la facultad que de proponer tiene la gran comisión es amplia y referida a todos los casos; pero por lo que toca a las comisiones especiales ella, por sí, no puede proponer ni la integración de una comisión investigadora ni a los miembros que la han de componer. Los titulares del derecho son los legisladores con los números mínimos que se fijan. Son ellos los únicos que pueden determinar la necesidad y la oportunidad de hacerlo.

La fórmula "...tienen la facultad de integrar comisiones para investigar..." contenida en el artículo 93 constitucional, no autoriza a los legisladores por sí, ante el pleno y sin la intervención de la gran comisión, a proponer a los integrantes de una comisión investigadora. La terminología constitucional tiene un contexto. No se trata de frases aisladas. Así, cuando en la fracción VII del artículo 73 se autoriza al Congreso de la Unión a imponer contribuciones, no se le está facultando a elaborar y presentar un proyecto de ley de ingresos; a pesar del

22 En materia procesal existe el principio *quod non est in aulis non est in mundo* (Piero Calamandrei, *Estudios sobre el proceso civil*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1961, pág. 113), lo que no está en las actuaciones, en el proceso, no está en el mundo. Este principio tiene cierta aplicación en el proceso legislativo; nada que no haya pasado a comisiones puede ser objeto de discusión y finalmente derivar en ley o decreto. Este principio es aplicable con el fin de encauzar en forma adecuada la actuación de los plenos de las cámaras y evitar pérdidas de tiempo.



*imponer*, con vista al artículo 74 fracción IV, cabe concluir que su función es sólo la de estudiar, modificar y aprobar la iniciativa que le somete el Presidente de la República. También cuando se le autoriza a declarar la guerra (art. 73 frac. XII), no significa que por sí lo pueda hacer; el artículo 89 fracción VIII se encarga de precisar que el único que puede presentar la iniciativa correspondiente es el mismo Presidente de la República.

En la disposición, más que encontrar una facultad a favor de las cámaras, técnicamente se está frente a una limitación; se trata de una restricción a la facultad que de investigar tienen; en efecto, como se analiza por separado, el Poder Legislativo goza del poder de investigar; éste tiene mínimas restricciones. Le ha sido atribuido por varias razones: para poder legislar adecuada y oportunamente; para detectar y castigar ilícitos; determinar necesidades y apoyos a las entidades federativas; aprobar o reprobado nombramientos; ratificar o no tratados y convenciones. En materia hacendaría existe texto expreso que autoriza a la Cámara de Diputados a vigilar, revisar y fincar responsabilidades (art. 74 fracción IV, párrafos 4, 5, 6 y 7). También existe texto expreso que la faculta a investigar y perseguir los delitos oficiales (art. 110, párrafo 4). De la fracción XXX del artículo 73 se desprende la facultad general que tiene el congreso o cualquiera de las cámaras para investigar; si está autorizado expresamente para legislar sobre las diferentes materias a que aluden las fracciones anteriores de ese artículo, implícitamente está autorizado para investigar e informarse sobre la naturaleza de ellas y la oportunidad y necesidad de normar. En forma concomitante, tanto particulares como autoridades, están obligados a informar y declarar cuando son requeridos.

Con anterioridad a 1977, año en que se adicionó el tercer párrafo al artículo 93, cualquiera de las cámaras, especialmente la de diputados, a iniciativa de uno o más de sus miembros, podía ordenar una investigación cuando sospechara la existencia de irregularidades o presumiera la comisión de algún ilícito de parte de algún servidor público, sin importar la dependencia o el sujeto. Con posterioridad a ese año, para que puedan investigar irregularidades en un organismo descentralizado o en una empresa de participación estatal mayoritaria, se requiere que la solicitud la formulen cuando menos el número de legisladores que se indica. La facultad que antes era amplia ha sido mediatizada. El ejercicio de la facultad de investigar adquiere diferentes formas y hay varios medios para captar información. Las comisiones y comités de las cámaras pueden recurrir a consultas públicas o privadas. También sus miembros pueden investigar directamente.

Las cámaras, a pedido de uno o más legisladores, pueden ordenar a las comisiones ordinarias que realicen una investigación; también puede nombrar una comisión especial para que lo haga. En este caso el trámite es diferente del previsto en el artículo 93 constitucional.

Cuando la propuesta deriva de un legislador, en los términos del artículo 58 del *Reglamento* debe ser presentada por escrito y firmada por su autor, se le da lectura ante el pleno, se habla en pro y en contra, acto seguido se pregunta a los miembros de la cámara si se admite a discusión, en caso afirmativo pasa a comisiones para dictamen, si es negativo se tiene por desechada. Las comisiones están obligadas a formular y presentar sus dictámenes en un plazo de cinco días o treinta (arts. 87 y 81 del *Reglamento*), si son favorables a la propuesta, una vez que obran en poder del presidente de la cámara, se le debe dar tumo y ser puesto a la consideración de la asamblea respectiva; si es aprobada, lo siguiente es pedir a la gran comisión que proponga a los miembros que deben integrar la comisión (art. 47 frac. IV de la *Ley Orgánica*), mismos que deben ser aprobados por el pleno. Es en este momento cuando queda legalmente constituida la comisión investigadora de entes diversos a los previstos en el artículo 93 constitucional.

La redacción del precepto es deficiente. Literalmente para dar curso a una propuesta de legisladores se requiere que lo soliciten exactamente ciento veinticinco diputados y treinta y dos senadores, no es válido si lo hacen más o menos de ese número. La fórmula adecuada es simple, hubiera sido suficiente con disponer que la comisión se nombraría cuando su constitución fuera propuesta cuando menos por una cuarta parte de los diputados o cuando menos por la mitad de los senadores.

Por otra parte la oscuridad del precepto ha dado lugar a dudas, una de ellas ¿se requiere que el pleno apruebe o no la propuesta? El uso del término *integrar* ha dado lugar a que se afirme que en la misma sesión en que se presenta la propuesta, sin consultar a la comisión, el pleno designe a los miembros de la comisión investigadora.

Por otra parte en el precepto se da un uso indebido o inadecuado del término *pedir*; en el léxico constitucional los funcionarios no *piden*, *solicitan* (art. 76 frac. VIII), *excitan* (art. 122), *inician* (art. 71 y 79 frac. III); sólo los particulares *piden* (arts. 8 y 9).

En el artículo 77 se establecen facultades que si bien son comunes para ambas cámaras, corresponde su ejercicio en exclusiva a cada una de ellas; sólo los diputados y senadores, en sus respectivas cámaras, pueden hacer uso de esas facultades; su voluntad no puede ser sustituida ni por el Presidente de la



casos de una elección extraordinaria; a falta de una prevención en la *Ley Orgánica*, el Congreso de la Unión, actuando sus cámaras ya en forma separada y dentro de los diez días que sigan a la designación del presidente interno, en la convocatoria respectiva, que es formal y materialmente una ley, debe determinar el plazo dentro del cual se hagan la calificación, cómputo y declaración aludidas por la Cámara de Diputados.

También el Ministerio Público Federal lo puede hacer; por mandato constitucional tiene encomendada la persecución de los delitos; el artículo 21 no distingue, comprende los comunes y oficiales dentro de su ámbito de competencia. Puede acusar, por delitos oficiales, a un servidor público ante la Cámara de Diputados; cesa su intervención una vez que ésta determina acusar o no (artículos 21 y 22 de la LFRSP). No puede comparecer ante la cámara de senadores.

### **6.8. Iniciativas de los particulares**

Como se ha dicho anteriormente, parte de la doctrina mexicana se ha pronunciado en el sentido de que los particulares carecen del derecho de iniciativa ante el Congreso de la Unión.

Mariano Coronado, con vista al artículo 65 de la Constitución de 57, parecido al actual artículo 71, sostenía "Sería hartamente inconveniente el que todas las autoridades y los mismos particulares tuvieran el derecho de presentar a las cámaras iniciativas de ley, porque debiéndose sujetar éstas a ciertos trámites necesarios, se ocuparía la atención del Congreso muchas veces en asuntos frívolos o impertinentes. La iniciativa se limita, por tanto, a los miembros de las cámaras, como era natural, toda vez que su encargo consiste en formar leyes; el Presidente, que como jefe de la nación conoce más directamente sus necesidades y tiene alguna intervención en los actos legislativos; y a los congresos locales, por el íntimo contacto que hay entre las legislaciones de los estados y la federal, así como por la representación de las entidades federativas que tales cuerpos ejercen"<sup>(25)</sup>.

Con vista al artículo 61 del *Reglamento para el Gobierno Interior*, los autores de la obra *Técnica legislativa* encabezados por José Sáenz Arroyo, sostienen: "Si alguna entidad, sector o grupo de ciudadanos presenta una petición, a manera de iniciativa, ante alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, dicha petición no puede formalmente poner en actividad el proceso legislativo mismo... El citado artículo no debe entenderse en el sentido de que,

si se dictamina favorablemente, la petición puede considerarse formalmente como iniciativa, porque se vulneraría el artículo 71, por lo que debe interpretarse bajo el concepto de que sólo puede darse el contenido material a una iniciativa, en todo o en parte, si los diputados o senadores que dictaminaron hacen suyo dicho contenido formalmente y presentan como propio proyecto"<sup>(26)</sup>. En contra, está la autorizada opinión de Manuel Herrera y Lasso "y 'no están todos los que son', porque la enumeración del artículo 71 no comprende a todos aquellos a quienes la Constitución otorga la facultad."

"Son también iniciadores, en virtud de las respectivas disposiciones de los artículos 37-B, II, III y IV, 73-1, II y III, 111 y 112: los solicitantes de los permisos necesarios para conservar la ciudadanía; los extranjeros que piden la incorporación de su territorio al de México; los habitantes de un territorio que demandan la erección de su entidad en estado; las autoridades o particulares que promueven el juicio político, y los gobernadores de los estados si estuvieren en receso las legislaturas de ellos."<sup>(27)</sup>

En idéntico sentido se pronuncia Ramón Rodríguez: "Supóngase que el Congreso encuentra fundadas, justas y convenientes las peticiones de que he planteado, (de particulares) y que su resolución es de acuerdo con el pedido. Como dicha resolución debe ser necesariamente (art. 64) ley o decreto, expedirá en tales casos u otros semejantes leyes o decretos iniciados por un simple ciudadano y hasta por un extranjero; luego no es exacto que el derecho de iniciar leyes compete sólo a las personas mencionadas en el artículo 65: luego dicho artículo es enteramente inexacto e inútil."<sup>(28)</sup>

Felipe Tena Ramírez, por su parte se adhiere a ambos puntos de vista: "No cualquier persona tiene el derecho de iniciar leyes o decretos, sino únicamente el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y las legislaturas de los estados, según lo dispone el art. 71. Esto quiere decir que la evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución supone los más indicados para interpretar las necesidades del país. Las demás autoridades se igualan a los particulares por cuanto a que carecen de la facultad de iniciativa,..." Pero él mismo, más adelante, sostiene: "Existen, por último, ciertos casos en que la Constitución reconoce un derecho sustancial y en cierto modo subjetivo a determinadas entidades, derecho sustancial que va acompañado del correspondiente derecho de ac-

26 José Sáenz Arroyo, y otros, *ob. cit.*, pp. 21 y 22.

27 Manuel Herrera y Lasso, *Estudios políticos*, p. 158.

28 Ramón Rodríguez, *ob. cit.*, p. 664.



ción, ejercitable este último ante las cámaras. Sólo así cabe entender, por ejemplo, la situación prevista por el artículo 73, fracción III, donde es fácil descubrir, por una parte, el derecho sustancial de las fracciones territoriales que reúnen los requisitos constitucionales para ser erigidas en estado y, por otra parte, la potestad constitucional de esas mismas fracciones territoriales para requerir el Congreso a fin de que las erija en estado. Este último es el derecho de acción, reservado al portador del derecho sustancial. Sólo pueden iniciar la ley respectiva las entidades que consideran tener derecho a ser erigidas en estado; pero lo que aquí ocurre propiamente es que la iniciativa no es sino la forma parlamentaria del derecho de acción.<sup>29</sup>

### **6.9. Iniciativas de particulares mexicanos**

Los ciudadanos particulares ejercen el derecho de iniciativa cuando, en los términos de las fracciones II, III y IV, inciso B, del artículo 37, solicitan al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente permiso o licencia para prestar voluntariamente servicios a un gobierno extranjero, aceptar y usar condecoraciones extranjeras y admitir del gobierno de otro país títulos o funciones. Su derecho no puede ser ejercitado por ninguno de los funcionarios que tiene la facultad genérica de iniciativa. Les corresponde en forma exclusiva a los ciudadanos interesados. A su solicitud recae un decreto.

También lo pueden hacer en los casos previstos en la fracción III del artículo 73; en efecto, quien puede iniciar el trámite para crear un nuevo estado dentro de los límites de las entidades existentes, es la ciudadanía de la fracción o las fracciones que pidan la erección. Nada puede sustituir esa voluntad ciudadana, lo que es más, los diputados, los senadores y las legislaturas de los estados afectados es de suponerse que no lo harían; el contexto de la fracción III supone, fundamenta, que se opondrán.

Existen otros casos. El último párrafo del artículo 109 autoriza a cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, a formular denuncias ante la Cámara de Diputados respecto de delitos del orden común y oficiales, para los efectos de que se emita una declaración de procedencia o se acuse a un servidor público de los enumerados en el artículo 110, ante el gran jurado, por la Comisión de Delitos Oficiales. La actuación del particular puede derivar finalmente en una declaración o en una resolución. Ambas tienen la característica de ser inatacables.

Cuando efectivamente han desaparecido todos los poderes de un estado, a los habitantes del mismo, entre otros, corresponde la iniciativa de solicitar al Senado que haga las certificaciones correspondientes y la designación del gobernador provisional (art. 76 frac. V).

Por lo que hace el Distrito Federal, por virtud de una disposición actualmente derogada (art. 73 frac. VI, base 2a.), se preveía la posibilidad de que fueran objeto de iniciativa popular los ordenamientos legales y reglamentos de aplicación en el asiento de los poderes federales; mientras estuvo en vigor el precepto no tuvo aplicación, lo que es más, no se llegó a establecer el procedimiento por virtud del cual se podía ejercitar tal derecho; cuando menos en teoría, en la base cuarta de la fracción VI del artículo 73 en vigor, se sigue consignando la iniciativa popular ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En las entidades federativas son también las propias constituciones las que determinan la titularidad del derecho; sobre el particular gozan de un amplio campo de acción; no deriva para ellas ninguna limitación de la general.

A nivel local, en el artículo 37 de la Constitución de San Luis Potosí, por reforma de 4 de noviembre de 1943, se concede en forma expresa el derecho de iniciar leyes a los ciudadanos. El artículo 32 de la misma Constitución en un texto ahora derogado y que entró en vigor en 1923 disponía: "El derecho de iniciar leyes ante el Congreso corresponde a los ciudadanos potosinos cuando lo ejerzan en grupo no menor de cien, a los diputados en ejercicio y al gobernador del estado; al Tribunal de Justicia en asuntos de su ramo y a los ayuntamientos en los de su jurisdicción."

En la Constitución del estado de Chihuahua, además de conceder el derecho de iniciar leyes y decretos al gobernador, al tribunal superior y a los ayuntamientos (art. 68), existe también la posibilidad de que se le avise la fecha en que será considerada su iniciativa para los efectos de que por conducto de un representante intervengan en las discusiones, pero sin derecho a votar (art. 53).

### **6.10. Iniciativa de ciudadanos extranjeros**

Los extranjeros también tienen el derecho de iniciativa. Lo pueden hacer en el caso previsto en la fracción I del artículo 73. El Congreso de la Unión está facultado para admitir nuevos estados a la unión federal; la solicitud únicamente puede provenir de los ciudadanos que habitan la fracción que pretende adherirse al territorio nacional. En este caso se modifica la Constitución sin la intervención

<sup>29</sup> Felipe Tena Ramírez, *ob. cit.*, p. 281.

de las legislaturas de los estados. La acción de los ciudadanos extranjeros deriva, además, en una ley.

Por lo general por virtud de la iniciativa de un particular se deriva un decreto; hay excepciones. En los casos previstos en las fracciones I y III del artículo 73 de la acción de particulares puede derivar toda una ley; ésta tiene las características de ser a la vez orgánica, reglamentaria y ordinaria; en efecto, si se crea un nuevo estado dentro de los límites de los existentes, el Congreso de la Unión aprueba una ley, en ella se determina la estructura provisional de la nueva entidad, se le asignan órganos, se otorgan facultades, se convoca a elecciones, se regula lo relativo al derecho aplicable en forma transitoria en lo que será la nueva entidad. Lo mismo puede suceder en los casos en que se admite un nuevo estado a la federación.

## 7- Plazos para la presentación

Por lo general la Constitución no establece un plazo para la presentación de iniciativas; se puede hacer en cualquier tiempo." La excepción es la materia hacendaria; para cada una de las instituciones que la conforman existe un término; esto es así con el fin de evitar precipitaciones en materias que requieren ser analizadas y consideradas. No es exagerado decir que de los textos se desprenda que la materia hacendaria ocupa el treinta y cinco por ciento del tiempo que dura el primer periodo de sesiones. El presupuesto y la ley de ingresos deben ser presentados a más tardar el día 15 de noviembre de cada año, excepto cuando exista renovación de Presidente de la República, en estos casos se puede, hacer a más tardar el 15 de diciembre. La cuenta anual lo deberá ser a más tardar el día 10 de junio. El plazo de presentación puede ser ampliado; se requiere para ello solicitud justificada, el propio presidente ajuicio de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, ante quienes debe comparecer el secretario del ramo. Dada la anualidad de los impuestos y los egresos el directamente interesado en la presentación oportuna es el Presidente de la

<sup>^</sup>Independientemente del caso hacendarlo y no propiamente como una iniciativa, sino como actos en los que interviene el congreso y de los que deriva cierta forma de actuación, cabe señalar que están los casos siguientes: informe presidencial, primero de noviembre; plazo para iniciar juicio político (art. 114); plazos para llamar a los ausentes (art. 63); fecha fijada por cada cámara para que se presenten los servidores públicos a que alude el art. 93; fecha para que se rinda la protesta por parte del presidente electo (primero de diciembre); los miembros de la comisión permanente deben ser designados la víspera de la clausura del periodo ordinario de sesiones (art. 78); casos adicionales se encuentran en los artículos 72 inciso g. 73 frac. XVI base cuarta, 96, 131 y artículo 16 transitorio.

República. En condiciones normales la posibilidad de solicitar una ampliación no debe darse. La institución debería existir sólo en función de presidentes sustitutos o interinos; ellos son los únicos que no tienen tiempo para formular su plan financiero, adecuados a sus proyectos, en forma oportuna. Sólo queda la duda: ¿Qué sucede si el Presidente no presenta con la debida oportunidad los proyectos o la ampliación no le es concedida por la Cámara de Diputados? Es obvio que la Cámara de Diputados y el Congreso mismo están interesados en el paquete hacendario, la Constitución engloba en un sólo presupuesto el relativo a los tres poderes; no puede haber uno para el uso exclusivo de uno de ellos. De no haber aprobado presupuesto no habrá autorización de gastos para nadie. También es evidente que el Presidente no puede ser enjuiciado por hacerlo en forma extemporánea. La responsabilidad recaería, teóricamente, en el Secretario de Hacienda.

El hecho de que lo que se conoce como "paquete fiscal", o sea todo lo relacionado con facultades de los poderes federales en materia hacendaria, deba ser presentado por el Presidente de la República ya muy avanzado el periodo de sesiones, aunque en la actualidad tiene como explicación lógica: el de que debe estar lo más próxima su aprobación al inicio del año fiscal, con el fin de evitar distorsiones por la fluctuación económica, no puede dejar de reconocerse que los principios contenidos en la fracción IV del artículo 74 tienen como antecedente y explicación el hecho de que el parlamento estaba antes que otra cosa para recibir los agravios de los subditos ingleses que para determinar impuestos: "La cámara sigue siendo el lugar apropiado para formular una *grievance* (agravios) y, por tanto, es esencial mantener el principio de que *grievances precede supply*, esto es, que no se puede acordar ningún impuesto hasta que se remedien las *grievances* de los *Commons of England*, dando lo mismo que sean abusos generales que una queja individual del más ínfimo de los subditos de su majestad. Un pequeño abuso puede ser objeto de una interpelación parlamentaria."<sup>31</sup>

## i?. Forma de una iniciativa

Ni la *Ley Orgánica* ni el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso* establecen los requisitos y formalismos que una iniciativa debe cubrir; sobre el particular debe estarse a lo que la práctica y costumbre parlamentaria determinan. No hay

<sup>31</sup> Ivor Jennings, *ob. cit.*, p. 123.

duda, por lo que toca a las iniciativas impropias, como son las que pueden formular los particulares y ciertas autoridades, como el gobernador, cuando solicita la intervención ejecutiva, la corte, cuando en casos de la fracción XVI del artículo 107, demanda la destitución de un funcionario que ha violado un amparo; o el tribunal superior, cuando en los términos de la fracción VI del artículo 76, recurre al Senado a fin de solicitarle intervenga y resuelva una cuestión política, que es suficiente con que la petición sea formulada con claridad y los hechos narrados con congruencia, para que se estime admisible y se le tenga que dar curso. No es necesario más. No puede afirmarse lo mismo por lo que toca a las iniciativas que se han denominado propias, que son las que presentan el Presidente de la República, los diputados, los senadores y las legislaturas de los estados; éstas deben contener todos los elementos inherentes a una ley o a un decreto; exposición de motivos, fundamentos, el desarrollo integral de todo cuerpo normativo y artículos o derecho transitorio. "El artículo 47 del reglamento del Congreso y la práctica invariable de nuestros parlamentos, están de acuerdo en que toda iniciativa que se presente al Congreso debe estar concebida en los mismos términos en que su autor pretenda que la ley sea expedida." Sostenía una autoridad indiscutible, León Guzmán, quien agregaba: "La misión de las comisiones es examinar las iniciativas que se les pasan, y consultar si son o no de aprobarse; pueden modificar el pensamiento que contienen, ya suprimiendo o ya adicionando, según lo crea conveniente, pero no deben recibir proyectos informes que sólo anuncian una idea general y abstracta. La razón es clara: las leyes no son principios especulativos, sino reglas claras, precisas y detalladas."

Los funcionarios a que alude el artículo 71 se encuentran, por ley, en una situación de privilegio: se les ha provisto en mayor o menor grado de los elementos tanto humanos, como materiales y económicos, para estar en posibilidad de formular proyectos de ley y decreto en forma adecuada; por lo que no pueden ser dispensados de la obligación que tienen de hacerlo correctamente. También partiendo de esta premisa es que la Constitución y el Reglamento, dan a las iniciativas de los diputados y senadores un trámite especial y diferente.

Cuando una iniciativa es presentada por alguno de los titulares y ante la Cámara que debe conocer de ella, ésta no puede ser retirada ni modificada por su autor; aquélla adquiere vida propia y desligada de la voluntad de quien la formuló; lo que es más, su

derecho a hacerlo de nueva cuenta, por lo que hace a la misma materia, se agota; esto no impide que otro titular, en forma independiente, formule un diverso proyecto sobre la misma materia. La imposibilidad de retirar iniciativas es aplicable aún en los casos en que las mismas hayan sido presentadas en forma inadecuada o ante una Cámara que no puede conocer de ellas como de origen, en estos casos lo que procede, de considerarse viable, es cumplimentarla o enviarla a la Cámara colegisladora. Al respecto es aplicable el plazo de un mes a que alude el inciso i del artículo 72.

La Constitución concede el derecho a iniciar, una vez que el mismo se hace valer se agota y lo demás es de la exclusiva competencia de las cámaras.

## ^ . Técnica legislativa

De una buena iniciativa deriva, por lo general, una buena ley. Un mal proyecto, por más mejoras que se hagan durante su estudio y discusión, es factible que derive una mala o, en el mejor de los casos, una mediocre ley. En el mundo del deber ser tan importante es que la obra del congreso sea ley, como que parezca ley. El que parezca o no depende que se observen ciertos principios. Manuel Herrera y Lasso enseñaba y reiteraba que una Constitución era la razón escrita y bien escrita.<sup>33</sup> Desde la antigüedad se reconoce que la razón, la lógica, el buen juicio es lo que debe caracterizar a la ley "*lex est recta ratio imperandi atque prohibendi*" afirmaba Cicerón.

Para el particular es importante la claridad de la ley; frecuentemente también lo es para la autoridad que la aplica; es preciso reconocer que en ciertos casos a ésta le es conveniente y necesaria cierta ambigüedad y oscuridad. Se impone la claridad cuando se prohíbe o limita al que manda; conviene la indefinición cuando se le faculta o autoriza. La técnica legislativa, quíerese o no, estará al servicio de los intereses que se procuran salvaguardar con la iniciativa y, finalmente, con la ley. El mayor riesgo no está en emitir malas leyes, sino en el no saber qué se quiere cuando se elaboran, aprueban y promulgan. Es peligroso expedir leyes perfectas. La sabiduría del legislador no está en saber hacer una buena ley; está en hacer una ley adecuada a los tiempos, las circunstancias, los intereses y los agentes, pasivos y activos, de ella. Las reglas de la

<sup>32</sup> León Guzmán, *ob. cit.*, p. 12.

<sup>33</sup> Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, 1964, p. 1.73. <sup>34</sup> *Las leyes*, Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, 1968, libro primero, cap. XV.

---

técnica legislativa deben ser observadas, en mayor o menor grado, en función de prioridades y de oportunidad política.

Montesquieu, en su *Espíritu de las Leyes*, dio ciertas reglas a los hacedores de leyes;<sup>35</sup> para fundar y ejemplificar sus principios aludió tanto a experiencias de Grecia y Roma y otros estados de la antigüedad, como a las de sus tiempos.

El estilo debe ser conciso, aconsejaba Montesquieu. "...es de desear que la ley sea muy simple, esto es, que tenga el menor número de palabras posible." Comenta Finer.<sup>36</sup> En la fracción VI del artículo 73 constitucional se peca contra esa regla; en forma técnicamente innecesaria se alude a un número crecido de materias que más bien son objeto de una ley secundaria. No es función de la Constitución el regular al detalle la estructura, funcionamiento y facultades de los órganos de autoridad del Distrito Federal. Era suficiente con aludir a los cuerpos de autoridad, su competencia y dejar que la ley orgánica correspondiente entrara a los detalles. Por razones de índole política se incurrió en la falta.

La ley debe ser precisa; es deseable que lo sean las de todas especies; lo deben ser las penales, existe imperativo constitucional. Existen abundantes preceptos que no lo son; el artículo 119 es un ejemplo; con vista a una interpretación técnica de él, sería casi imposible lograr la extradición de una persona que va a ser procesada; alude a estados, mas no al Distrito Federal; se refiere a criminales, mas no a personas que van a ser enjuiciadas; no determina quién puede solicitar la extradición.

La claridad es algo que debe caracterizar a la ley; su función es la de definir, malamente lo hace quien prescribe confusamente. El último párrafo del artículo 93 es un típico caso de oscuridad. Ha dado lugar a interpretaciones contradictorias.

Montesquieu agregaba que las leyes no deben ser sutiles; se hacen para gente de entendimiento mediano. Nada más complicado que las leyes fiscales; pocos son los que pueden afirmar que las entienden. Son verdaderos laberintos. No corresponden a la realidad mexicana. Hay sutileza y confusión en los artículos 65 y 66 de la Constitución; no se distingue entre periodo y sesión, ordinarios y extraordinarios.

"Cuando en una ley no son indispensables las excepciones, las limitaciones y las modificaciones, más vale no ponerlas." Aconsejaba Montesquieu. En el artículo 28 constitucional se incurre en el vicio de las excepciones.

El articulado de una ley no es el lugar para establecer las razones que propiciaron su expedición. Esto es propio de la exposición de motivos. Se ha hecho por demagogia. Esto fue frecuente en algunas administraciones pasadas. Prueba de ello son los actuales artículos 25, 26 y 113 constitucionales.

En forma adicional a lo aconsejado por Montesquieu es preciso observar los siguientes principios:

El estilo de la ley debe ser imperativo, no declarativo como lo es el artículo 113 constitucional.

Es suficiente con que una facultad se atribuya a un poder o a un órgano en uno de los apartados del artículo que establece sus facultades, sin que sea necesario reiterarla por separado en otra norma. Para el caso de que no se observe este principio se debe tomar la precaución de usar la misma terminología en los casos en que se reitera la facultad. Con esto se evitan confusiones. En la fracción VIII del artículo 89 se faculta al Presidente de la República a declarar la guerra previa Ley del Congreso de la Unión; y en el artículo 73 fracción XII se concede la misma facultad de declararla al Congreso de la Unión, en vista a los datos que le presente el Ejecutivo. No hay concordancia entre ambas normas. Lo mismo sucede en lo relativo a nombramientos. En la fracción III del artículo 89 se faculta al Presidente a nombrar ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado; en el artículo 76 fracción II no se faculta al Senado a aprobar, se utiliza el término ratificar. Era innecesario reiterar la misma prevención, pero si se hacía debió haberse utilizado la misma terminología.

En todos los preceptos en los que se aluda a la misma institución debe utilizarse el mismo término para referirse a él. Es preciso eliminar motivos de confusión. El artículo 80 dispone que se deposita el supremo poder ejecutivo en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante esa denominación oficial y obligatoria, en el artículo siguiente se dispone "La elección del Presidente será directa..."; el artículo 84 lo nombra Presidente de la República; el 90 lo denomina Ejecutivo Federal y el artículo 72 inciso j, Ejecutivo de la Unión. Por lo que se refiere a los ministros de la suprema corte de justicia, se les denomina como tales en el artículo 95; en los artículos 55 fracción V y 96, se les denomina magistrados; en el artículo 96 se les llama miembros y anteriormente, en el artículo 127 ahora reformado, se les denominaba individuos.

<sup>35</sup> *El Espíritu de las Leyes*, lib. XXIX, cap. XVI.

<sup>36</sup> *Ob. cit.*, p. 578.

<sup>37</sup> Felipe Tena Ramírez, *ob. cit.*, p. 358.



Primero se debe dar la regla general y enseguida las excepciones; por falta a esta regla existe cierta confusión en el artículo 72 constitucional.

La ley no debe ser redundante; no debe convertirse en lo que Manuel Herrera y Lasso calificaba de diccionario de sinónimos, como sucede en el artículo 72 inciso h en el que se alude a contribuciones o impuesto.

En los países en donde existe un sistema federal de gobierno, es función de la Constitución el establecer los principios generales por virtud de los cuales se establezca la competencia de los órganos centrales y los de los estados; en todo caso es necesaria una prevención genérica que determine a quien corresponden las materias no delegadas expresamen-

te. En la Constitución, con ciertas deficiencias, ello se ha hecho con el artículo 124.

Por lo que toca a denuncias formuladas por particulares, por delitos oficiales o comunes cometidos por alguno de los servidores públicos a que se refiere el título cuarto de la Constitución, es suficiente con que se hagan del conocimiento de la Cámara de Diputados los hechos constitutivos de los ilícitos con claridad y se aporten las pruebas disponibles, sin que se haga mención de delitos específicos que marcan las leyes, para que, teóricamente, se les deba dar curso. Es función de las comisiones de la Cámara de Diputados el hacer la calificación con vista a los hechos y el determinar el proceso a seguir. **d**

#### FE DE ERRATAS

**En el artículo para la Sección Doctrina titulado "El derecho y los orígenes de la retórica" de Ana Laura Nettel Díaz, *Alegatos*, núm. 24, mayo-agosto de 1993, pp. 117-124;**

- En la página 120, nota 14 dice:  
...notas de gran utilidad, fotos de Sócrates, Aristóteles y Platón, Editorial Gredos, Madrid, 1990.

- debe decir: ...notas de gran utilidad, Editorial Gredos, Madrid, 1990.

- En la página 119, dice: Descartes se toma

- debe decir: Descartes se toma

- En la página 124 dice: -  
incompletas, no coherentes e inequívocas-

- debe decir: incompletas, no coherentes y equívocas- **Q**