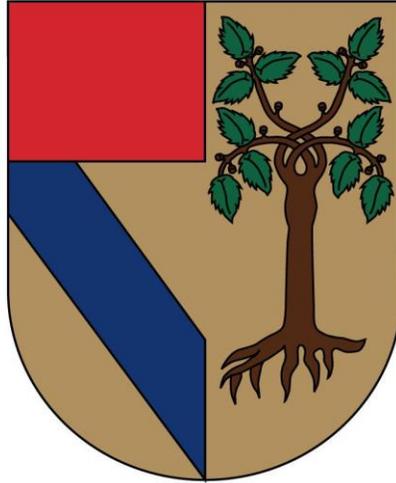


UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE POSGRADO EN DERECHO



TÍTULO DE LA TESIS:

“FACULTAD DE INICIATIVA DE LEY O DECRETO DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN”

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA EN DERECHO
PROCESAL CONSTITUCIONAL PRESENTA LA
LIC. MARÍA FERNANDA ACOSTA VICTORIA

ASESOR: DR. EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

México, D.F.

2010.

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

A:

DIOS, por todas las bendiciones que me ha dado y por las que día a día me esforzaré para ser merecedora. Gracias Padre.

Mi esposo, el Mtro. **Victoriano Villanueva Mondragón**, por compartir conmigo una vida plena. He tenido mucha suerte al tener a mi lado un hombre lleno de virtudes invaluableles como lo eres tú. Te amo.

Mi hija, **Danna Zoé**, el regalo más hermoso que Dios me dio para cuidar, guiar y amar para toda la vida y después de ella. Te amo hija, gracias por llegar a mi vida y colmarla de tanta felicidad.

Mi madre, Sra. **María Estela Victoria Meza**, un éxito más del que sin duda formas parte. Eres una gran mujer por la que doy gracias a Dios de haber puesto en mi camino como mi madre, no pude haber tenido una mejor.

Mis abuelos, Sra. **Olga Meza Rodríguez** y Sr. **Mario Victoria Zarazúa**, por todos estos años de amor y consejos. Los quiero.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, una noble institución que me abrió sus puertas para trabajar en ella y que hoy me brinda la oportunidad de subir un peldaño más en mi superación a través de esta maestría.

Doctor **Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot**, por su voto de confianza, sus invaluable consejos y la experiencia que compartió conmigo a lo largo de este trabajo y por lo cual siempre le estaré agradecida.

Mi tía C.P. **Valeria Meza Rodríguez**, por un cariño y amistad que perdurarán por siempre. Te quiero mucho.

Mi familia, **Mario, Jimena, Rebeca, Julieta, Gilberto y Bernardo**, a ustedes a quienes siempre llevo en mi corazón a cada paso que doy.

Profesora **Eneida Gálvez Ramírez**, con mucho cariño le comparto este éxito del que también es parte.

Mis amigos, **Cecilia Manzo y Marcos Perafán**, gracias por las grandes expectativas que han tenido de mí y por su apoyo inmerecido.

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. Naturaleza jurídica y semblanza histórica de la Iniciativa de ley en México	5
1.1 Naturaleza Jurídica de la Facultad de Iniciativa	5
1.1.1 Diferencia entre iniciativa y propuesta.....	7
1.1.2 Diferencia entre derecho de iniciativa y facultad de iniciativa.....	8
1.1.3 Facultad de iniciativa	9
1.1.3.1 Iniciativas del Poder Ejecutivo	9
1.1.3.2 Iniciativas de los Legisladores.....	10
1.1.3.3 Iniciativas y Poder Judicial	12
1.1.3.4 Otras iniciativas	12
1.1.4 Procedimiento Legislativo.....	14
1.2 Semblanza histórica de la facultad de iniciativa en México	36
1.3 Facultades de los Poderes de la Unión	46
1.3.1 Poder Ejecutivo	48
1.3.2 Poder Legislativo	51
1.3.3 Poder Judicial.....	53
CAPÍTULO II. La facultad de iniciativa de ley en el Derecho comparado de Iberoamérica	60
2.1 Países iberoamericanos que conceden en su Constitución, la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos a sus Cortes, Tribunales Supremos y Tribunales Constitucionales.	60

2.2 Países iberoamericanos que no conceden en su Constitución la facultad de iniciar leyes a los órganos jurisdiccionales.	78
CAPÍTULO III. Facultad de iniciativa de ley en los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas y el Distrito Federal	93
3.1 Facultad de Iniciativa por los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, restringida a las materias de su ramo.	94
3.2 Facultad de Iniciativa por los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, sin restricción en las materias de su ramo.	107
3.3 Facultad de Iniciativa y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.	116
CAPÍTULO IV. Iniciativa de ley como facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su calidad de jurisdicción constitucional	126
4.1 La Suprema Corte de Justicia de la Nación en su calidad de jurisdicción constitucional como un órgano facultado para presentar iniciativas.	126
4.1.1 Iniciativa de ley o decreto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en asuntos de su organización y procedimiento judicial.	126
4.2 Principales posturas que se oponen a la posible facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para presentar iniciativas ante el Congreso.	127
4.2.1 Posición contradictoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al examinar una ley, objeto de impugnación inconstitucional, cuya propuesta de iniciativa hubiese sido por la misma Suprema Corte.	128

4.2.2 La Suprema Corte de Justicia de la Nación con facultad de iniciativa, rompería con el principio de división de poderes, consagrado en el artículo 41 constitucional	129
4.2.3 El Poder Judicial a diferencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo no se encuentra legitimado a través del voto popular, para presentar iniciativas de ley o decreto	132
4.2.4 Posible confusión entre la facultad del Poder Judicial de la Federación para aplicar la ley y la de presentar iniciativas de ley, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	133
4.3 Presunción de constitucionalidad de las iniciativas de ley de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	134
4.3.1 Presunción de constitucionalidad en la iniciativa planteada por el Máximo Tribunal de justicia del país.	134
4.3.2 Presunción de constitucionalidad de la iniciativa durante el procedimiento legislativo.....	135
4.3.3 Presunción de constitucionalidad de la iniciativa durante el derecho de veto	136
4.4 Motivos por los cuales se considera necesario el otorgamiento de la facultad de iniciativa de ley a la Suprema Corte de Justicia de la Nación	137
4.4.1 Fortalecimiento del justo equilibrio de los Poderes de la Unión.	138
4.4.2 Reconocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Más Alto Tribunal del país en la interpretación y aplicación de la Ley.	140
4.5 Propuesta de reforma y adición a los artículos 71 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	141

CONCLUSIONES FINALES	143
ANEXOS	147
ANEXO 1	147
ANEXO 2.....	157
ANEXO 3.....	172
ANEXO 4.....	176
ANEXO 5.....	180
ANEXO 6.....	185
ANEXO 7.....	191
ANEXO 8.....	200
ANEXO 9.....	209
ANEXO 10.....	230
FUENTES DE CONSULTA.....	234
A) Bibliografía.....	234
B) Hemerografía.....	238
C) Legislación.....	239
Federal.....	239
Estatal.....	239
Extranjera.....	243

INTRODUCCIÓN

En un Estado Federal el equilibrio de los Poderes constituye un elemento de suma importancia para el fortalecimiento del Estado de derecho. El contrapeso de las funciones de los tres Poderes de la Unión en el sistema jurídico mexicano es trascendental para preservar los principios rectores del Estado Mexicano.

Anteriormente, el Poder Judicial de la Federación se encontraba desplazado en las funciones que legal y constitucionalmente debía realizar, derivado de la desigualdad frente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Hoy en día, según la literalidad de la Constitución, se considera al Poder Ejecutivo como Supremo Poder de la Unión, además de que cuenta con facultades legislativas, de las cuales carece el Poder Judicial. Con esta investigación se pretende robustecer la colaboración de poderes y reconocérsele, a nivel constitucional, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como cabeza del Poder Judicial, la facultad de iniciar leyes o decretos. Se buscará probar que esta facultad no implica una invasión competencial, por el contrario, se traduciría en la cooperación para la realización de las tareas conferidas a los Poderes de la Unión al hacer frente a las necesidades que la sociedad demanda. La visión jurídico-social que puede aportar la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la facultad de iniciar leyes o decretos, enriquecería la tarea legislativa para construir un equilibrio de la división de Poderes y una mejor armonía en el sistema jurídico interno.

La facultad de iniciar leyes por parte del Máximo Tribunal del país en materia procedimental y de justicia constitucional, proveería a esas leyes de una triple

presunción de constitucionalidad: la que estaría a cargo de la Suprema Corte al elaborar la iniciativa, la del Poder Legislativo durante el procedimiento legislativo de que fuera objeto esa iniciativa, y finalmente, la del Poder Ejecutivo al analizar la iniciativa para su promulgación y publicación respectiva.

Desarrollar esta investigación sugiere un paso más al reforzamiento de las actuales atribuciones que la Constitución le confiere al Poder Judicial a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para identificarlo como un auténtico Poder de contrapeso dentro de la representación del poder público del Estado.

El que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuente con iniciativa de ley o decreto se justifica por ser ésta el Máximo intérprete de la Constitución, a partir de las resoluciones que día a día pronuncia. Esta participación en el procedimiento legislativo no violentaría el principio de división de poderes, por el contrario coadyuva en la consolidación de la colaboración armónica de los Poderes de la Unión. La facultad de iniciativa podría sujetarse, en un primer momento, a los asuntos relativos a su organización interna y al procedimiento judicial, pudiendo posteriormente extenderse a otras materias.

A lo largo de esta tesis se dará respuesta a distintos cuestionamientos tales como: ¿La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxime intérprete de la Constitución es un órgano idóneo para presentar iniciativas de ley? ¿Se lesionaría el equilibrio de poderes al contar la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la facultad de iniciar leyes? ¿Carecerá de imparcialidad la solución a una acción de inconstitucionalidad que

verse sobre una ley cuya iniciativa haya sido propuesta por la propia Corte? entre otros más.

Esta tesis comprende cuatro capítulos, el primero de ellos aborda los temas relativos a la naturaleza jurídica y semblanza histórica de la iniciativa de ley en México; la diferencia entre la facultad de presentar iniciativas y otras figuras tales como la propuesta o el derecho de iniciar leyes; asimismo, se detallan las características de dicha facultad tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo; se analiza cada una de las etapas del procedimiento legislativo. Posteriormente, se hará un recorrido histórico del que se desprende la participación del Poder Judicial en la labor legislativa; para finalizar, se enuncian las facultades de cada uno de los Poderes de la Unión para una mejor comprensión de la colaboración de Poderes.

En el segundo capítulo se hace un análisis de las Constituciones de los países iberoamericanos para identificar aquellas que le otorgan a sus Cortes Supremas, Tribunales Supremos o Tribunales Constitucionales, la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos. Asimismo, se mostrarán los países en cuyas Constituciones no conceden a los órganos jurisdiccionales internos la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos ante el órgano legislativo.

El tercer capítulo refiere a la iniciativa de leyes que tienen constitucionalmente los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas con restricción en las materias de su ramo, y los que la tienen sin ninguna restricción, para finalizar con la

situación en la que se encuentra el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en relación a la facultad analizada.

En este mismo capítulo se identificarán los distintos sujetos legitimados por las Normas Fundamentales Estatales, diferentes a los tradicionales, para presentar iniciativas de leyes, tales como los ciudadanos, residentes, personas morales, órganos públicos autónomos, por citar algunos.

En el capítulo cuarto y último, nos abocaremos a los motivos por los cuales se considera oportuno que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga facultad para presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Poder Legislativo en las materias de su competencia; asimismo, se plantean los principales argumentos en contra de que el Máximo Tribunal del país pueda presentar iniciativas de leyes.

Por último, se arribará a una propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga la facultad de iniciativa de ley o decreto y a manera conclusiva se recapitularán algunas consideraciones a las que se llegaron a lo largo de esta tesis.

Por lo anteriormente señalado, el tema de la facultad de iniciativa de ley o decreto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encuentra plena justificación para ser materia de una tesis de maestría.

CAPÍTULO I. Naturaleza jurídica y semblanza histórica de la Iniciativa de ley en México

1.1 Naturaleza Jurídica de la Facultad de Iniciativa

Iniciativa deriva del verbo “iniciar” que significa comenzar o dar principio a algo.¹ Jurídicamente la iniciativa de ley refiere a la fase inicial que impulsa el procedimiento legislativo. Es la facultad (si la presenta una autoridad) o el derecho (si la presenta un particular) que tienen determinados sujetos legitimados, para iniciar el procedimiento de creación o modificación de normas jurídicas ante alguna de las Cámaras legislativas que integran el Congreso de la Unión.

En los artículos 71 y 122 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen quiénes son los sujetos legitimados para incoar el procedimiento legislativo, los mismos que a la letra establecen:

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

I.- Al Presidente de la República;

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

III.- A las Legislaturas de los Estados.

....

Artículo 122.-

....

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

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

¹ Real Academia Española, “Iniciar”, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=iniciar.

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”

Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 55, se consagran los mismos sujetos legitimados para iniciar leyes comprendidos en el artículo 71 constitucional; por otro lado, el artículo 61 del mismo Reglamento, prevé la posibilidad de que las peticiones de los ciudadanos, órganos o autoridades no legitimados, pasen directamente por el Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, de acuerdo a la naturaleza del asunto sobre el que verse. Siendo las mismas comisiones las que consideren la pertinencia de dichas peticiones. Esto nos lleva a considerar la posibilidad de que un ciudadano pueda presentar una iniciativa de ley que, de considerar oportuno su procedencia por parte de la comisión respectiva, pueda derivar en una ley, en el entendido de que la misma Comisión haría suya la iniciativa. Sin embargo, lo anterior no concede a los ciudadanos el derecho de iniciativa, sino que reconoce el derecho de petición de éstos, mediante el cual podrían llegar a presentar proyectos de ley.

Por otra parte, en el Derecho comparado iberoamericano, que se analizará en el segundo capítulo de esta investigación, el número de sujetos legitimados para presentar iniciativas de ley o decretos suele ser más amplio que el establecido en México, como es el caso de la legitimación para presentar iniciativas por parte del

Procurador General, del Presidente de la Corte Suprema o cualquier ciudadano, por citar algunos ejemplos.

Las iniciativas de ley pueden presentarse indistintamente ante cualquier Cámara legislativa; no obstante, la propia Constitución prevé las excepciones a esta regla como es el caso que establece el inciso H) del artículo 72 de la Norma Suprema, que refiere a los proyectos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, que deberán presentarse ante la Cámara de Diputados que fungirá como Cámara de origen.

1.1.1 Diferencia entre iniciativa y propuesta

La diferencia entre la iniciativa y la propuesta radica en su contenido, el titular que la emite, el trámite a seguir y la determinación en que recae. Estas diferencias se pueden esquematizar de la siguiente manera:²

FIGURA	TITULAR QUE LA EMITE	CONTENIDO	TRÁMITE A SEGUIR	DETERMINACIÓN EN QUE RECAE
INICIATIVA	Le corresponde al Presidente de la República, diputados y senadores del Congreso de la Unión,	Atañe a cualquier materia que obliga a gobernados y a gobernantes.	No se fijan ni forma ni términos para presentarla y pasa a Comisiones de inmediato.	Puede derivar en ley, decreto, resolución o declaración.

² Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, 2a. ed., México, Oxford University Press, 1999, vol. 1, pp. 277-278.

	Legislaturas de los Estados y a la Asamblea Legislativa del D.F.			
PROPUESTA	Legisladores (únicamente)	Cuestiones relacionadas con el funcionamiento, el personal y los trámites ordinarios de cada Cámara.	Deben ser presentadas por escrito, en español y firmadas por sus autores.	Deriva en un acuerdo de aplicación interna.

1.1.2 Diferencia entre derecho de iniciativa y facultad de iniciativa

La diferencia entre una facultad y un derecho estriba en el sujeto titular de los mismos, de tal manera que si se trata de una autoridad la que conforme a la norma jurídica puede presentar iniciativas de ley, estamos en presencia de una facultad. Si por el contrario, la norma reconoce al particular, al gobernado como tal, la posibilidad de presentar iniciativas de ley o decreto, entonces ese particular es titular de un derecho de iniciativa.

En este orden de ideas, el sistema jurídico mexicano a nivel federal sólo reconoce la iniciativa de ley como facultad, ya que no se les reconoce a los particulares el derecho para presentarlas, en el caso de que algún particular quisiera presentar un proyecto de

ley a nivel federal, para que prosperara éste, un legislador tendría que hacerlo suyo y presentarlo en su nombre.

1.1.3 Facultad de iniciativa

Una vez determinada la definición de la facultad de iniciativa y los sujetos legitimados para presentarla, es importante establecer algunas líneas referenciales respecto a los distintos Poderes que la ejercen.

1.1.3.1 Iniciativas del Poder Ejecutivo

En relación a la facultad de iniciativa del titular del Ejecutivo, ésta ha tenido una transformación en torno al proceso democrático que ha protagonizado el país, puesto que al contar con la mayoría de su partido en el Congreso, el Ejecutivo Federal contaba con la aprobación de sus iniciativas; sin embargo, en la actualidad la pluralidad partidaria que se encuentra en las curules han propiciado que las iniciativas del presidente de la República se estudien con mayor detenimiento por los legisladores y que no siempre sean aprobadas.

El sistema presidencialista que se ha seguido, marca considerablemente la naturaleza de las facultades que ha adquirido el Ejecutivo y el liderazgo con el que se le identifica, esto se desprende del inicio de los siguientes artículos constitucionales:

“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.

ARTÍCULO 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’.

ARTÍCULO 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios y en Juzgados de Distrito.

.....”

A propósito, se ha subrayado la palabra “Supremo” que consagra el artículo 80 constitucional, para denotar la importancia que el mismo legislador le concedió al Ejecutivo Federal, al plasmarlo constitucionalmente como el Supremo Poder a diferencia de los otros dos Poderes de la Unión, a los cuales no hace la menor distinción de supremacía. De esta manera resulta más claro la diversidad y naturaleza de las funciones asignadas al titular del Poder Ejecutivo.

Aunado a ello, además de la facultad de iniciativa que tiene el titular del Ejecutivo Federal, también cuenta con el derecho de veto, por lo que puede apreciarse su fuerza presencial dentro del procedimiento legislativo.

1.1.3.2 Iniciativas de los Legisladores

Los diputados y senadores tienen la responsabilidad del ejercicio de la función legislativa, es esta su función por antonomasia por lo que resulta por demás señalar que ellos también gozan de la facultad de presentar iniciativas de ley, salvo las materias que corresponden al Ejecutivo; además, de que por la naturaleza de elección popular de su cargo, justifica al igual que en el caso del titular del Ejecutivo el contar con la facultad de presentar proyectos de ley; sin embargo, se presentan muchas características dignas de rescatar en este apartado en torno a esa función legislativa que detentan.

En este orden de ideas, es importante mencionar que la iniciativa que una de las Cámaras formule, deberá presentarse únicamente en la propia Cámara para su discusión; esto significa que los senadores sólo pueden presentar sus iniciativas en el Senado, no así en la Cámara de Diputados y el mismo caso debe ocurrir tratándose de los diputados.³

En cuanto a las Legislaturas de las entidades federativas, resulta también lógico que tengan la facultad de iniciar leyes o decretos, pero no sólo ante su Cámara respectiva sino que también detentan esa facultad para iniciar leyes federales⁴ ante el Congreso de la Unión pero de forma colectiva, mas no en lo individual;⁵ ello implica que deberá ser aprobado y discutido previamente en la Cámara local, por la mayoría del *quórum* (50 % + 1 de sus miembros) para que el Congreso General admita como iniciativa dicho proyecto. Con esta facultad de las Legislaturas Locales, se deduce que tienen la posibilidad de presentar cualquier iniciativa salvo las que versan sobre materias reservadas, por la propia Constitución de la República, al Ejecutivo, al Congreso de la Unión o a la Asamblea del Distrito Federal.⁶

Por su parte, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, estrictamente en materias relacionadas con el Distrito Federal, lo que le da la característica de especificidad y no de generalidad como los demás titulares de esta facultad. Asimismo, puede presentarla por unanimidad o por mayoría de votos de sus miembros (50 % + 1), conforme lo establece

³ Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, 2ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 435.

⁴ Por ser nuestro sistema de corte federalista, los Estados de la República Mexicana puede presentar esta clase de iniciativas.

⁵ Ortíz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, *El procedimiento legislativo mexicano*, México, Sista, 2005, p. 138

⁶ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 289

el artículo 122, base primera, fracción V, inciso Ñ) de la Constitución Suprema, lo que implica una facultad colectiva.

1.1.3.3 Iniciativas y Poder Judicial

Es precisamente la demanda de consagrar en el artículo 71 Constitucional, la facultad para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de presentar iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, en determinadas materias, lo que motiva esta investigación, por lo que resta decir que el Máximo Tribunal del país no goza de esa facultad.

Aun y cuando la Suprema Corte de Justicia no goza de esa facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos, indirectamente podría presentar proyectos ante los legisladores del Congreso pero como petición, a reserva de que un legislador hiciera suyo el proyecto pudiendo llegar a resultar en una ley o decreto.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, ya que este caso se les concede esa facultad en las mismas Constituciones locales, lo que da cabida a pensar que en este punto las Entidades presentan un mayor fortalecimiento del justo equilibrio de los poderes locales.

1.1.3.4 Otras iniciativas

Por su parte, Elisur Arteaga Nava opina que existen otras peticiones que pueden derivar en una ley o decreto y que pueden ser de los siguientes sujetos:⁷

- **Gobernadores de los Estados;** pueden presentar iniciativas en las materias sobre convenios de límites entre las entidades federativas y en solicitud de la

⁷ *Ibidem*, pp. 291-293.

protección de los Poderes Federales en los casos de sublevación o trastorno interior, en el caso de que su legislatura se encuentre en receso; esto con fundamento en los artículos 46, 76 fracción XI y 119 de la Constitución Federal.

- **Instituto Federal Electoral;** al emitir una resolución de un cómputo inicial que identifica al Presidente electo, la cual servirá de base para que la Cámara de Diputados emita un bando solemne, cfr. la fracción I del artículo 74 constitucional.
- **Ministerio Público;** en la persecución de los delitos que se pueden cometer por servidores públicos en ejercicio de sus funciones, pudiendo acusar al servidor público ante la Cámara de Diputados, cesando su participación cuando dicha Cámara determina acusar o no.⁸
- **Particulares;** no es precisamente una iniciativa, si no una petición ante el Congreso de la Unión, que en un momento dado después de dar respuesta al particular, alguna de las Cámaras puede elaborar un proyecto, cuyo contenido sea el de la petición del particular y presentarlo como iniciativa, derivado de ello indirectamente el derecho de petición puede dar lugar a la facultad de iniciativa. No obstante lo anterior, Elisur Arteaga Nava hace mención de unas iniciativas que pueden presentar los ciudadanos extranjeros, en el caso previsto por la fracción I del artículo 73 de la Constitución Federal que refiere a la facultad del Congreso para admitir nuevos Estados a la Unión Federal, por lo que el mencionado autor comenta que cuando se actualiza, necesariamente debe ser a través de una solicitud de un ciudadano que se encuentre habitando la porción

⁸ Cfr. El artículo 21 constitucional y los artículos 25 y siguientes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

territorial que se pretenda anexar al territorio mexicano. Dicha solicitud se traduce en una ley, que con la admisión implicaría una reforma constitucional en la que no intervendrían las Legislaturas Estatales.⁹

En este mismo tenor, algunas Constituciones Estatales contemplan el derecho de iniciar leyes por parte de los ciudadanos, tal es el caso de la Constitución de Nuevo León, en cuyo artículo 68 establece: *“Tiene la iniciativa de ley todo Diputado, Autoridad Pública en el Estado y cualquier Ciudadano Nuevoleonés.”*

La facultad y el derecho de presentar iniciativas de ley o decretos en las entidades federativas, será tratado con mayor abundamiento en el tercer capítulo de esta tesis; sin embargo, es de rescatar que en las entidades federativas existe una gama más amplia en relación a los sujetos legitimados para presentar iniciativas de leyes o decretos.

1.1.4 Procedimiento Legislativo

El Congreso de la Unión se integra por dos Cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Su función por antonomasia es la creación de las normas jurídicas, las cuales pueden presentarse en cualquiera de las dos Cámaras, siempre que no se trate de los casos de excepción que expresamente señala la Constitución. Para esa creación de normas jurídicas es indispensable seguir el procedimiento que establece la Norma Suprema y que refiere al procedimiento legislativo, el cual se entiende como el conjunto de actos vinculados con la finalidad de producir normas jurídicas que integran el sistema jurídico.

⁹ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 294.

En relación a la denominación del procedimiento para la creación de normas jurídicas, no existe en la doctrina jurídica unanimidad de criterios, algunos doctrinarios han preferido llamarle proceso legislativo, algunos otros han optado por denominarle procedimiento legislativo e incluso hay quienes utilizan indistintamente ambos vocablos. Respecto a los doctrinarios que se inclinan por llamarle proceso legislativo encontramos al doctor Eduardo García Máynez, quien opta por llamarle proceso legislativo y agrega que el mismo se encuentra integrado por las etapas de la iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.¹⁰

Asimismo, el doctor Elisur Arteaga Nava, concibe al proceso legislativo como la *secuela de actos lógicos y sistemáticamente realizados, por virtud de la cual se presentan, estudian, discuten y votan las iniciativas de ley o decreto por parte de un órgano colegiado en el que se deposita la función legislativa.*¹¹

Entre quienes prefieren llamarle sin distinción proceso y procedimiento legislativo, podemos destacar al doctor Andrea Manzella, quien habla de proceso de decisión parlamentaria e indistintamente procedimiento de decisión parlamentaria y que define como la serie de actos y fases unificados al fin común, a través de los cuales el parlamento culmina en la decisión ya sea de una ley o acto de dirección o sanción de control o un diseño de coordinación.¹²

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de distintos pronunciamientos en tesis jurisprudenciales ha denominado indistintamente proceso y

¹⁰ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 48ª ed., México, Porrúa, 1996, p. 53.

¹¹ Arteaga Nava, Elisur, "Proceso legislativo", *Derecho constitucional*, México, Harla, 1997, biblioteca diccionarios jurídicos temáticos, vol. 2, p. 75.

¹² Manzella, Andrea, *El Parlamento*, trad. del Instituto de Investigaciones Legislativas, México, LIII Legislatura, Cámara de diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987, serie Estudios Parlamentarios, p. 173.

procedimiento legislativo, para ejemplificarlo citaremos el rubro de algunas tesis en las que el Máximo Tribunal ha utilizado indistintamente el vocablo proceso y procedimiento.

- **PROCESO LEGISLATIVO.** LAS RAZONES EXPUESTAS POR LOS ÓRGANOS QUE PARTICIPAN EN ÉL Y QUE NO FUERON REFLEJADAS EN LAS DISPOSICIONES LEGALES PROMULGADAS EN EL DECRETO RESPECTIVO, NO FORMAN PARTE DEL CUERPO LEGAL DE UN ORDENAMIENTO, POR LO QUE EN SU INTERPRETACIÓN NO PUEDEN INTRODUCIRSE ELEMENTOS NO INCORPORADOS EN EL TEXTO DE LA DISPOSICIÓN LEGAL DE QUE SE TRATE.¹³
- **PROCESO LEGISLATIVO.** EL HECHO DE QUE LOS DECRETOS PUBLICADOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA INCLUYAN LA PALABRA "GENERAL" DENTRO DE LA EXPRESIÓN "EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", NO VULNERA EL ARTÍCULO 70 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.¹⁴
- LEYES. ALCANCE DEL CONTENIDO DE LOS DOCUMENTOS QUE INTEGRAN EL **PROCESO LEGISLATIVO** PARA FIJAR SU SENTIDO.¹⁵

¹³ “Proceso legislativo. Las razones expuestas por los órganos que participan en él y que no fueron reflejadas en las disposiciones legales promulgadas en el decreto respectivo, no forman parte del cuerpo legal de un ordenamiento, por lo que en su interpretación no pueden introducirse elementos no incorporados en el texto de la disposición legal de que se trate”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, Junio 2007, primera sala, novena época, tesis 1ª LXXXV/2007, p. 203. Contradicción de tesis 154/2006-PS. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 21 de febrero de 2007. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza, en www.scjn.gob.mx, consulta de 10 de julio de 2009.

¹⁴ “Proceso legislativo. El hecho de que los decretos publicados por el presidente de la República incluyan la palabra ‘general’ dentro de la expresión ‘el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos’, no vulnera el artículo 70 de la Constitución Federal”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXIII, Enero 2006, primera sala, novena época, tesis 1ª CLII/2005, p. 733. Amparo en revisión 1091/2005. General Nutrition Centers de México, S.A. de C.V. 5 de octubre de 2005. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza, en www.scjn.gob.mx, consulta de 10 de julio de 2009.

¹⁵ “Leyes. Alcance del contenido de los documentos que integran el proceso legislativo para fijar su contenido”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXI, febrero de 2005, pleno, novena época, tesis P. III/2005, p.

- FORMALIDADES DEL **PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.¹⁶
- **PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUEL.¹⁷
- LEYES. LA FALTA DE FIRMA EN EL DOCUMENTO QUE CONTIENE UNA INICIATIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, NO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN SUSTANCIAL AL ESTAR CONVALIDADA POR EL **PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO FEDERAL**.¹⁸

Por lo que refiere a los doctrinarios que han preferido el vocablo procedimiento legislativo, encontramos a Cecilia Mora-Donatto quien define a este procedimiento como la *sucesión de actos parlamentarios concatenados, a través de los cuales el Parlamento forma su voluntad respecto a la aprobación o no de una norma con rango de ley*.¹⁹

98. Amparo en revisión 1190/2004. 30 de noviembre de 2004. Unanimidad de once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo, en www.scjn.gob.mx, consulta de 10 de julio de 2009.

¹⁶ “Formalidades del procedimiento legislativo. Principios que rigen el ejercicio de la evaluación de su potencial invalidatorio”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVII, junio de 2008, pleno, novena época, tesis p. XLIX/2008, p.709. Acción de inconstitucionalidad 9/2005. Partido Revolucionario Institucional. 13 de junio de 2005. Mayoría de seis votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz, en www.scjn.gob.mx, consulta de 10 de julio de 2009.

¹⁷ “Procedimiento legislativo. Principios cuyo cumplimiento se debe verificar en cada caso concreto para la determinación de la validación de aquel”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVII junio de 2008, pleno, novena época, tesis P. L/2008, p. 717. Acción de inconstitucionalidad 9/2005. Partido Revolucionario Institucional. 13 de junio de 2005. Mayoría de seis votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz, en www.scjn.gob.mx, consulta de 10 de julio de 2009.

¹⁸ “Leyes. La falta de firma en el documento que contiene una iniciativa del presidente de la República, no constituye una violación sustancial al estar convalidada por el procedimiento legislativo federal”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIX, marzo de 2004, primera sala, novena época, tesis 1ª. XXVIII/2004, p. 306. Amparo en revisión 1312/2003. Compañía Nacional de Entretenimiento, S.A. de C.V. 14 de enero de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo, en www.scjn.gob.mx, consulta de 10 de julio de 2009.

¹⁹ Mora-Donatto, Cecilia, “Procedimiento Legislativo”, en Nava Gomar, Salvador (coord.), *Manual de técnica legislativa*, México, Konrad Adenauer Stiftung, 2003, t. I, p. 385.

Por su parte, el doctor Jorge Carpizo, también ha preferido denominarle procedimiento legislativo al conjunto de actos que deben llevar a cabo los órganos competentes para crear una ley o un decreto.²⁰

En este orden de ideas, el doctor Jorge Fernández Ruíz coincide en llamarle procedimiento legislativo y al que define como el *conjunto de actos metódicamente articulado con el propósito específico, como es, en la especie, la elaboración y expedición de las normas jurídicas; tales actos no se realizan simultáneamente, sino por etapas*, las que en opinión del autor citado son el de la iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación e iniciación de la vigencia.²¹

A esta última postura nos sumamos coincidiendo con los doctrinarios expuestos, en que el término jurídico más adecuado es el de procedimiento, atendiendo a que desde la perspectiva jurídica, el proceso tiene una connotación de carácter jurisdiccional. Dilucidado lo anterior, pasaremos al análisis de cada una de las etapas que integran al procedimiento legislativo.

A) Cámara de Origen

Deberá entenderse por Cámara de origen aquella en la que se presente primero la iniciativa de ley o decreto para su discusión. La presentación de los proyectos de ley o decreto puede presentarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, ya sea la de diputados o la de senadores, salvo los casos expresamente señalados en la ley y que sean competencia exclusiva de alguna de las Cámaras.

Estos casos refieren por ejemplo a los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, así como la ley de

²⁰ Carpizo Jorge y Madrazo Jorge, *Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, p. 71.

²¹ Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, pp. 433 y 434.

ingresos y el proyecto del presupuesto de egresos de la Federación, los cuales deberán ser presentados primero en la Cámara de Diputados la que fungirá como Cámara de origen, esto con fundamento en los artículos 72 inciso H) y 74 fracción IV de la Constitución Federal.

Iniciativa

Previamente analizada la naturaleza jurídica de la iniciativa de ley o decreto, podemos mencionar que la iniciativa es el documento que contiene el proyecto de una ley o decreto que se presenta ante la Cámara legisladora competente para discutirlo y aprobarlo o en su caso desecharlo, para su consolidación e integración al orden jurídico y que se conforma por la exposición de motivos y el proyecto. Esas iniciativas como ya se mencionó, fuera de los casos de excepción, deben presentarse ante la propia Cámara del legislador que la presente.

Raymond Carré de Malberg, sostiene que la iniciativa de ley no es un acto de la potestad legislativa. Acepta que es una operación esencial del procedimiento legislativo ya que éste sólo puede dar inicio cuando se ha presentado ante las Cámaras legisladoras una iniciativa; además de que para que se apruebe una ley, primero debió haber nacido como iniciativa. Sin embargo, considera que no es por ello un acto legislativo, si no sólo el impulso para la labor de la legislación; reitera este autor, que la iniciativa resulta ser una condición previa a la formación de la ley más no una parte integrante de su adopción.²² No obstante lo anterior, la iniciativa no deja de ser trascendental en el procedimiento legislativo en torno a que constituye el impulso del mismo.

²² Carré de Malberg, Raymond, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., México, FCE-UNAM, Facultad de Derecho, 1998, pp. 354-355.

Dentro de la iniciativa de ley o decreto, se contiene su exposición de motivos que refiere a la parte preliminar de la ley o decreto, donde se muestran, en forma doctrinal y técnica, los factores jurídicos, sociales, económicos y políticos que motivan esa ley o decreto, así como la necesidad de la innovación o de la reforma.

Por su parte el Poder Judicial de la Federación a través de distintos criterios jurisprudenciales ha señalado las siguientes consideraciones:

- *EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LAS LEYES. La exposición de motivos de una ley no forma parte integrante de la misma, sino como disposición aclaratoria de su articulado.*²³
- *LEYES. NO SON INCONSTITUCIONALES PORQUE SE APARTEN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LAS INICIATIVAS QUE LES DAN ORIGEN. La Constitución de la República no instituye la necesaria correspondencia entre las leyes emanadas del Congreso de la Unión y las exposiciones de motivos que acompañan a las iniciativas que les dieron origen. El Constituyente no consideró a las exposiciones de motivos como elementos determinantes de la validez de las leyes, ni tampoco calificó la función que habrían de desempeñar en alguna de las fases de creación de las leyes. De ahí que el Congreso de la Unión puede apartarse de las razones o motivos considerados en la iniciativa, modificar los textos propuestos y formular los que en su lugar formarán parte de la ley, aunque éstos tengan alcances o efectos distintos o incluso contrarios a los expresados en la exposición de motivos por el autor de tal iniciativa. Por ello, desde el punto de vista constitucional, las exposiciones de motivos no condicionan en modo*

²³ “Exposición de Motivos de las leyes”, *Semanario Judicial de la Federación*, cuarta sala, quinta época, CIV, p. 1063. Amparo en revisión en materia de trabajo 3553/45. Galletas y Pastas, S.A. 28 de abril de 1950. Unanimidad de cuatro votos, en <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/>, consulta de 25 de mayo de 2009.

*alguno las facultades del Congreso de la Unión para decidir y establecer las normas legislativas de acuerdo con su competencia.*²⁴

- *EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DEBATES DEL LEGISLADOR. NO FORMAN PARTE DE LA LEY. Las exposiciones de motivos contenidas en una iniciativa de ley, así como los debates del legislador suscitados con motivo de su aprobación, no forman parte del cuerpo legal de un ordenamiento y, por ende, carecen de todo valor normativo, tomando en consideración los siguientes elementos: a) El artículo 14, segundo párrafo, del Pacto Federal, que prevé el principio de seguridad jurídica, dispone que nadie podrá ser afectado en su esfera jurídica, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; es decir, tal dispositivo constitucional no hace referencia a las observaciones y justificaciones expresadas por el autor de la iniciativa legal, ni a los argumentos que señalen los legisladores para aprobar, modificar, derogar o abrogar una norma de carácter general; b) Por la publicidad de la norma, que se refiere a que los órganos del Estado encargados de difundir las normas en los respectivos ámbitos de su competencia, tales como el Diario Oficial de la Federación, Gacetas o Periódicos Oficiales, generalmente publican solamente el contenido de las leyes o artículos aprobados mediante el proceso legislativo o, en su caso, refieren cuáles normas han sido abrogadas o derogadas, pero no suelen imprimir las iniciativas de ley y debates que dieron*

²⁴ “Leyes. No son inconstitucionales porque se aparten de la exposición de motivos de las iniciativas que les dan origen”, *Semanario Judicial de la Federación*, pleno, octava época, 52, p. 11. Amparo en revisión en 5880/90. EPN Reycon, S.A. de C.V. 14 de enero de 1992. Mayoría de dieciséis votos. Ponente Juan Díaz Romero, en <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/>, consulta de 25 de mayo de 2009.

origen a las mismas. Por ende, no se puede invocar un derecho u obligación por la simple circunstancia de que el mismo se infiera de la exposición de motivos de la iniciativa de ley o de los debates del legislador, si no se plasmó expresamente en el articulado de la norma correspondiente; sin que sea lógico el argumento de que la interpretación teleológica subjetiva o exegética de la disposición legal permita introducir elementos contemplados durante el proceso legislativo, pero no reflejados en el cuerpo legal, pues tal medio de interpretación requiere que el intérprete de la norma acuda a la exposición de motivos, debates o preámbulo que dieron origen a una ley o tratado internacional para interpretar uno o varios preceptos ambiguos u oscuros, con la plena conciencia de que se están tomando en consideración cuestiones que son ajenas a la norma y, por ende, no forman parte de ella.²⁵

Es de tal importancia la exposición de motivos del proyecto que, en caso de duda, permite conocer los motivos y razones del legislador para crear la ley o decreto. La doctrina, por su parte, señala que la exposición de motivos debe contener los siguientes elementos:²⁶

1. *Destinatarios;*
2. *Introducción;*
3. *Justificación del proyecto de ley o decreto;*
4. *Descripción de la estructura y contenido del proyecto;*
5. *Fundamentación jurídica; y,*

²⁵ “Exposición de motivos y debates del legislador. No forman parte de la ley”, *Semanario Judicial de la Federación*, Tribunales Colegiados de Circuito, novena época, XVIII, p. 1008. Amparo directo 1987/2003. Chris K. Kowalski y otro. 3 de septiembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente F. Javier Mijangos Navarro, en <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/>, consulta de 25 de mayo de 2009.

²⁶ Ortíz Arana, Fernando, *op. cit.*, pp. 141-142.

6. *Presentación*

Finalmente, con fundamento en el artículo 63 constitucional, las Cámaras legislativas no podrán abrir sesiones ni ejercer su cargo sin el quórum obligatorio, es decir deberán encontrarse presentes más de la mitad del número total de sus miembros (50+1), lo que implica que tratándose de la Cámara de Diputados, deberán estar presentes doscientos cincuenta y un diputados para entrar al estudio de una iniciativa y en el caso de la Cámara de Senadores los presentes deberán ser de sesenta y cinco senadores para el mismo fin.

Dictamen

Una vez recibida la iniciativa en una de las Cámaras, el presidente de la misma la turnará a la Comisión o Comisiones respectivas, en función de la materia sobre la que verse dicha iniciativa, una vez recibida por la Comisión, se deberá elaborar un dictamen, lo que facilita al Pleno su estudio y aprobación.

El dictamen es una declaración unilateral de un cuerpo colegiado, en este caso la o las comisiones respectivas, para proponer motivadamente la aprobación, rechazo o modificaciones del proyecto de ley o decreto presentado, previo análisis del mismo.

Con fundamento en el Reglamento Interior del Congreso, el dictamen se adopta por la mayoría de votos (50% + 1) de sus miembros, si alguno de ellos no estuviere de acuerdo con el dictamen podrá presentar un voto particular de su disenso. Las Comisiones deberán presentar en un plazo de 5 días los dictámenes en los negocios que tienen encomendados,²⁷ el cual puede suspenderse o prolongarse por acuerdo del

²⁷ Cabe destacar, que de no presentar la Comisión dentro de un mes el dictamen respectivo, sin justificación alguna, la iniciativa podrá presentarse ante la otra Cámara para su discusión; al respecto, Cfr. artículo 72 inc. i) de la Constitución Federal. No obstante lo anterior, en la práctica existe el caso de iniciativas que durante los tres años de

Pleno; dichos dictámenes, deberán estar firmados por los miembros que aprobaron y contener un apartado expositivo en el que se funde o motive la aprobación de la iniciativa, su desechamiento o las modificaciones que la Comisión considere oportunas; posteriormente se turnarán al resto de los legisladores miembros de la Cámara adjuntando la iniciativa que le dieron origen y los votos particulares, si los hubiere, para su conocimiento antes de pasar a la Discusión.

Integración del dictamen:²⁸

- 1) Parte expositiva:
 - a) Introducción; contiene los datos del autor de la iniciativa, su denominación y la Comisión o Comisiones que presentan el dictamen.
 - b) Antecedentes; refiere a los datos y comentarios que tuvieron lugar en el pasado y que sirven de marco al dictamen.
 - c) Relación de actividades específicas de la Comisión; éstas se llevan a cabo durante el análisis de la iniciativa. Es discrecional de la Comisión que estos datos aparezcan en el dictamen.
 - d) Consideraciones; refiere a los razonamientos históricos, jurídicos, políticos, sociales o económicos en los que encuentra su justificación el dictamen. Asimismo, debe exponerse la necesidad de la iniciativa, de tal suerte que este apartado vendría a ser la parte medular del dictamen.
 - e) Modificaciones; si en su caso las hubiere.

una legislatura nunca se dictaminan y llegan a considerarse como iniciativas pendientes en sucesivas legislaturas, cfr., Ortíz Arana, Fernando, *op. cit.*, p. 160.

²⁸ Ortíz Arana, Fernando, *op. cit.*, pp. 158-159.

- f) Descripción del contenido del proyecto; señala los apartados y la estructura de la ley o decreto.
 - g) Fundamento jurídico; alude a los artículos de la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento para el Gobierno Interior del mismo, que fundamentan el actuar de la Comisión.
 - h) Presentación; refiere a las consideraciones por las cuales la Comisión somete el dictamen al Pleno.
- 2) Parte propositiva:
- a) Estructura normativa de la iniciativa; relativo al articulado de la propuesta.
 - b) Artículos transitorios; alude a las disposiciones de carácter temporal cuya finalidad es adaptar la ley o decreto al sistema jurídico.
- 3) Elementos circunstanciales: éstos particularmente refieren al destinatario, como lo es el Pleno de la Cámara; lugar en donde se emite el dictamen, la sede del órgano legislativo; fecha del dictamen; y, el nombre, firma y sentido del voto de cada uno de los miembros de la Comisión dictaminadora.

Como se puede apreciar, la fase dictaminadora implica un análisis exhaustivo sobre la motivación y fundamentación de la iniciativa que puede influir considerablemente para que se convierta o no en una ley o decreto y cobre vida dentro del sistema jurídico.

Discusión

Una vez elaborado el dictamen por la Comisión respectiva, deberá turnarse al Pleno de la misma Cámara de origen para su inclusión en la orden del día y su discusión, es decir, la deliberación de la iniciativa, el dictamen y los votos particulares.

La discusión de las leyes se da sucesivamente en las dos Cámaras, fungiendo como Cámara de origen aquella en la que el proyecto sea presentado y su colegisladora como Cámara revisora.

Los dictámenes deberán publicarse en la Gaceta Parlamentaria a más tardar 48 horas antes del inicio de la sesión en que se discutirán.²⁹

En la sesión, el secretario de la mesa directiva dará la primera lectura del dictamen, en sesión posterior, se dará la segunda lectura de dicho dictamen; una vez realizadas las lecturas, el dictamen se somete a discusión, primero en lo general y después en lo particular sobre los artículos reservados.³⁰

Desarrollo de la discusión³¹

a) En lo general:

- Cada grupo parlamentario dispondrá de 15 minutos para su intervención. Tratándose de la discusión sobre reformas constitucionales el tiempo de la intervención podrá ser de 20 minutos.
- La intervención de los grupos parlamentarios será en orden creciente en razón de los diputados que los conforman.
- Los diputados sin grupo parlamentario podrán inscribirse directamente.
- Se integrarán listas de los diputados que soliciten la palabra en contra y otra lista a favor, a las cuales se les dará lectura antes del inicio de la discusión. En el caso de que al iniciar la discusión uno de los diputados que solicitó la palabra no se encontrare presente, se le colocará al final de la lista.

²⁹ Nava Gomar, Salvador (coord.), *op. cit.*, p. 316.

³⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 438.

³¹ Nava Gomar, Salvador (coord.), *op. cit.*, pp. 316-317.

- Los diputados hablarán alternativamente en contra o a favor del proyecto, conforme al orden de las listas comenzando por los inscritos en contra.
- La votación del dictamen en lo general y de los artículos no reservados será nominal.
- Si el dictamen es aprobado se pasa a la discusión en lo particular. Pero en caso de ser rechazado, se preguntará en votación económica, si vuelve o no el dictamen a Comisión. Si la resolución es afirmativa, el dictamen regresa a la Comisión para su modificación. Si la resolución es negativa, se tendrá por desechado el dictamen.
- Rechazado el dictamen y en caso de existir voto particular, se discutirá en la siguiente sesión.

b) En lo particular:

- Se discutirá cada artículo reservado.
- Se podrá apartar las fracciones o incisos que se impugna dejando el resto para su voto en un solo acto.
- Tratándose de reformas constitucionales la discusión sólo podrá llevarse a cabo artículo por artículo.
- Se integrarán listas de los diputados que soliciten la palabra en contra y otra lista a favor, a las cuales se les dará lectura antes del inicio de la discusión. En el caso de que al iniciar la discusión uno de los diputados que solicitó la palabra no se encontrare presente, se le colocará al final de la lista.
- Los diputados hablarán alternativamente en contra o a favor del proyecto, conforme al orden de las listas comenzando por el inscrito en contra.

- Se llevará a cabo la votación nominal del artículo o artículos reservados.
- Si dichos artículos fuesen rechazados, serán regresados a la Comisión para su reelaboración. La parte del dictamen aprobada quedará a disposición de la presidencia y no podrá turnarse a la colegisladora sino hasta entonces se presente la nueva propuesta de la Comisión dictaminadora y la Cámara resuelva.

Aprobación

Una vez discutido el dictamen por el Pleno de la Cámara de origen, deberá emitir su aprobación, la cual puede ser total o parcial; o bien, puede rechazar la iniciativa presentada, en cuyo caso dicho proyecto de ley no podrá volver a presentarse en las sesiones del año, esto con fundamento en el inciso G) del artículo 72 constitucional.

En caso de que la votación sea favorable a la aprobación del proyecto, se emite la declaratoria de aprobación camara³² y se ordena su envío a la Cámara revisora.

Minuta

Refiere al documento elaborado, debidamente fundado y motivado, por la Cámara de origen referente a la aprobación de la iniciativa de ley o decreto.

B) Cámara Revisora

Se le denomina así, a la Cámara que conoce en segundo término de un proyecto de ley o decreto.

Dictamen

La Cámara revisora, al igual que la Cámara de origen, elaborará un dictamen sobre la aprobación del proyecto de ley o decreto.

³² Ortíz Arana, Fernando, *op. cit.*, p. 175.

Discusión

La Cámara revisora discutirá sobre la aprobación, desechamiento u observaciones, sobre la iniciativa y votos particulares que en su caso hubiesen sido analizados por la Cámara de origen.

Aprobación

Una vez discutido el dictamen presentado por la Cámara de origen, la Cámara revisora, en base en la discusión podrá aprobar, desechar o regresar el dictamen, por lo que se pueden presentar las siguientes variantes:

- *Aprueba*; una vez que ha aprobado totalmente el proyecto, pasa al Ejecutivo para su promulgación, véase inciso A) del artículo 72 constitucional.
- *Rechaza totalmente*; si la rechaza en su totalidad, la regresa a la Cámara de origen para que nuevamente se discuta; inciso D) del artículo 72 constitucional.
- *Desecha en parte, reforma o adiciona*; se regresa a la Cámara de origen para la discusión únicamente de las observaciones hechas. Si la Cámara revisora desecho dos veces el mismo proyecto sin que la Cámara de origen hiciera modificaciones, este proyecto no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones, conforme al inciso E) del artículo 72 constitucional.

C) Ejecutivo

El Ejecutivo dentro del procedimiento legislativo tiene una participación significativa a través del veto, si en su caso tuviere observaciones al proyecto, de la promulgación y la publicación.

Veto

El derecho de veto es el que tiene el titular del Ejecutivo para hacer observaciones a los dictámenes de las Cámaras en relación a un proyecto determinado y constituye el principal contrapeso político del Ejecutivo frente al Legislativo.

Cabe señalar que en el caso de existir observaciones por parte del Presidente de la República, éste regresará el proyecto de ley vetado a la Cámara de origen para la discusión de esas observaciones, si el proyecto primitivo fuese confirmado por las dos terceras partes de sus miembros, se turnará a la Cámara revisora para su discusión, si en este caso también es sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y se enviará al Ejecutivo para su promulgación, cfr. artículo 72 inc. C) Constitucional.

Es de observarse que en el supuesto anterior no encuadra la Ley Orgánica del Congreso, ya que ésta no podrá ser vetada por el Ejecutivo Federal ni requerirá de su promulgación para tener vigencia.

El veto del Ejecutivo tiene tres finalidades cuando se lleva a cabo, por un lado evitar la precipitación en el procedimiento legislativo en la aprobación de leyes inconvenientes o con vicios constitucionales, lo que genera un doble presunción de constitucionalidad; para capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión e imposición del legislativo; y por último, para aprovechar la experiencia y responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.³³

Promulgación y publicación

Una vez aprobado el proyecto por las Cámaras, el Ejecutivo si no tiene observaciones, deberá promulgar, publicar y ejecutar la ley expedida por el Congreso, proveyendo en la

³³ *Ibidem*, p. 193.

esfera administrativa a su exacta observancia, lo anterior con fundamento en los artículos 72 inc. A) y 89 fracción I de la Constitución Federal.

Si el Ejecutivo no devuelve el proyecto con observaciones dentro de los diez días hábiles siguientes al que lo recibió, se tendrá por aprobado.

Es preciso señalar que aun cuando para algunos doctrinarios la promulgación es diferente a la publicación, la Constitución Federal no hace distinción de ellos invocándolos indistintamente, aunado a ello, la Suprema Corte ha sostenido por criterio, que la promulgación no es otra cosa que la publicación formal de la ley y ambas voces se emplean como sinonimias, tanto en el lenguaje común como el jurídico, aduciendo que cualquier diferencia sería meramente teórica.³⁴

Gramaticalmente, promulgar proviene del latín *promulgare* que significa publicar algo solemnemente; hacer que algo se divulgue y propague mucho en el público; y, publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria,³⁵ lo que implica que la promulgación y publicación son sinónimos; no obstante, la doctrina ha manejado algunas diferencias entre ambas, una de ellas radica en que la promulgación es un acto que cumple de manera personal el presidente de la República, mientras que la publicación la lleva a cabo a través de la Secretaría de Gobernación.

Sin embargo, es preciso aclarar que para algunos autores, la promulgación refiere a la declaración solemne que el titular del Poder Ejecutivo realiza respecto de una ley o

³⁴ “Promulgación y publicación de las leyes”, *Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, séptima época, 139-144 primera parte, p. 224. Amparo directo 2260/74. La Nacional, Compañía de Seguros S.A. 19 de agosto de 1980. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente Mario G. Rebolledo; y “Promulgar, publicar y circular las leyes son vocablos sinónimos”, *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Sala, novena época, V, Marzo de 1997, p. 490. Amparo en revisión 3142/96. Sandro Robledo Álvarez y otro. 26 de febrero de 1997. Cinco votos. Ponente Genaro David Góngora Pimentel en <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/>, consulta de 26 de mayo de 2009.

³⁵ Real Academia Española, “Promulgar”, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=promulgar.

decreto emanado del Congreso General, esta facultad por parte del Presidente de la República se encuentra consagrada en el inciso C) del artículo 72 y fracción I del artículo 89, ambos de la Norma Suprema.³⁶

Elementos del decreto promulgatorio:³⁷

- Nombre del titular del Poder Ejecutivo
- Declaración solemne; “... *a sus habitantes sabed*”
- Mención del comunicado del Poder Legislativo Federal ; “*Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente DECRETO*”
- Fórmula para la expedición de la Ley o decreto; “*El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta*”
- Denominación y texto de la ley o decreto
- Fundamento jurídico de la promulgación
- Orden de publicación
- Exhortación al cumplimiento de la ley o decreto
- Señalamiento de ser un decreto
- Lugar y fecha de la promulgación
- Nombre y firma del Presidente de la República
- Nombre y firma del Secretario de Gobernación

La *publicación* de las leyes o decretos por parte del Presidente, encuentra su fundamento en el inciso A) del artículo 72 de la Constitución Federal y consiste en el

³⁶ Ortíz Arana, Fernando, *op. cit.*, p. 188.

³⁷ *Ibidem*, pp. 189-190.

acto jurídico mediante el cual se da a conocer una ley o decreto a sus destinatarios y la determinación del inicio de su entrada en vigor.

Iniciación de la vigencia

El inicio de la vigencia de una disposición normativa se encuentra regulado en los artículos 3º y 4º del Código Civil Federal, los cuales establecen que cuando la disposición normativa fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, siempre que su publicación haya sido anterior a esa fecha, a este sistema se le conoce como sincrónico. En el caso de que el ordenamiento no contenga el inicio de su vigencia, las disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.

Cuando un ordenamiento sea publicado en un lugar distinto al que debe aplicar, se reputará publicado y será obligatorio, siempre que además del tiempo señalado en los supuestos anteriores, se cuente un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad. A este supuesto se le conoce como sistema sucesivo.

El tercer sistema denominado sistema inmediato, consiste en que no existe *vocatio legis*, si no que entra en vigor el mismo día de su publicación.

Ese tiempo comprendido entre la publicación de las disposiciones normativas y el inicio de la vigencia, se conoce como *vocatio legis* y su razón es precisamente dar tiempo para que los sujetos obligados puedan conocer esas disposiciones de nueva creación o modificatorias de las ya existentes.

Finalmente, se considera idóneo agregar a la presente investigación un cuadro que sintetice las posibles condiciones que pueden presentarse dentro del procedimiento

legislativo de una iniciativa, mismo que fue elaborado por el Maestro Eduardo García Máynez, el cual se enuncia a continuación:³⁸

PROYECTOS NO VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

Cámara de Origen	Cámara Revisora	Resultado	Poder Ejecutivo
Primer Caso: Aprueba.	Aprueba.	Pasa al Ejecutivo.	Publica.
Segundo Caso: Aprueba. Aprueba Nuevamente.	Rechaza totalmente. Desecha Nuevamente.	Vuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido nuevamente. El proyecto no puede volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.	
Tercer Caso: Aprueba . Aprueba Nuevamente.	Rechaza totalmente. Aprueba.	Vuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido nuevamente. Pasa al Ejecutivo.	Publica.

³⁸ García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, pp. 58-59.

<p>Cuarto Caso:</p> <p>Aprueba.</p> <p>Aprueba supresión, reformas o adiciones.</p>	<p>Desecha en parte, reforma o adiciona.</p>	<p>Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones.</p> <p>Pasa al Ejecutivo.</p>	<p>Publica.</p>
<p>Quinto Caso:</p> <p>Aprueba.</p> <p>Rechaza supresión, reformas o adiciones.</p>	<p>Desecha en parte, reforma o adiciona.</p> <p>Insiste en supresiones, adiciones o reformas.</p>	<p>Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones.</p> <p>El proyecto no puede volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones.</p>	
<p>Sexto Caso:</p> <p>Aprueba.</p> <p>Rechaza supresión, reformas o adiciones.</p>	<p>Desecha en parte, reforma o adiciona.</p> <p>Rechaza supresión, reformas o adiciones; es decir, acepta el proyecto primitivo.</p>	<p>Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones.</p> <p>Pasa al Ejecutivo.</p>	<p>Publica.</p>
<p>Séptimo Caso:</p> <p>Rechaza.</p>		<p>No puede volver a presentarse en las sesiones del año.</p>	

PROYECTOS VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

Cámara de Origen	Cámara Revisora	Poder Ejecutivo	Resultado
Aprueba.	Aprueba.	Desecha en todo o en parte.	Vuelve a la Cámara de origen con sus observaciones.
Insiste en su proyecto por mayoría de 2/3 partes de votos.	Insiste por la misma mayoría.	Debe ordenar la publicación.	

Para concluir y después de haber analizado brevemente cada una de las etapas del procedimiento legislativo, es importante destacar que una iniciativa para que se convierta en una ley debe superar cada una de dichas etapas con un análisis pormenorizado de los legisladores que la dictaminan, la discuten y la aprueban en ambas Cámaras, por lo que dicho procedimiento legislativo garantiza el monopolio de la creación de la ley por parte del Poder Legislativo con independencia de quien presente la iniciativa.

1.2 Semblanza histórica de la facultad de iniciativa en México

El devenir histórico de la facultad de iniciativa de leyes y decretos tiene su gestación en las Leyes Fundamentales que conformaron históricamente el ordenamiento constitucional mexicano y en los antecedentes que le dieron vida a éste. En este apartado mostraremos el hilo conductor de una figura inmersa en las Leyes Fundamentales de México, a través de diversas instituciones como lo fueron en su

momento el Rey y las Cortes de España; posteriormente, ya dentro del constitucionalismo mexicano aparecen los diputados y senadores, el Poder Ejecutivo y la Suprema Corte de Justicia como sujetos legitimados para presentar iniciativas de ley en los diferentes momentos de la historia constitucional de nuestro país. Esta semblanza histórica podemos reseñarla brevemente a través de las siguientes normas:

- ***Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 18 de marzo de 1812.***³⁹

Artículo 15. *La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.*

Artículo 27. *Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá.*

Artículo 131. *Las facultades de las Cortes son:*

Primera: Proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario.

.....

Artículo 132. *Todo diputado tiene la facultad de proponer a las Cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito y exponiendo las razones en que se funde.*

Esta Constitución del 18 de marzo de 1812, se juró en España al día siguiente y posteriormente en la Nueva España el 30 de septiembre de ese mismo año.⁴⁰ Fue de corte liberal, se conformó por 384 artículos y tendría una vigencia efímera ya que a

³⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22ª ed., México, Porrúa, 1999, pp. 59-104.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 59.

principios de 1814 Fernando VII rechazó el régimen de Cádiz y mediante un golpe de Estado restauró el absolutismo hasta 1820, cuando se restablecería la vigencia de la Constitución de 1812.⁴¹

Lo más importante de este Texto Fundamental es que aun cuando no fue gestada en México, influyó de manera determinante para los instrumentos constitucionales que tendrían lugar en nuestro territorio.

- ***Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814:***⁴²

Artículo 11. *Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.*

Artículo 12. *Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.*

Artículo 123. *Cualquiera de los vocales puede presentar al Congreso los proyectos de ley que le ocurran, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se funde.*

Este decreto se encontraba conformado por 242 artículos y fue la primera Constitución redactada en México aun cuando no tuvo vigencia. Fue elaborada por el Congreso de representantes de las regiones liberadas que reunió José

⁴¹ Cruz Barney, Oscar, *Historia del derecho en México*, 2ª ed., México, Oxford, 2004, colección textos jurídicos universitarios, p. 611.

⁴² Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 32-58.

María Morelos y Pavón el 15 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, quedando promulgada el 22 de octubre de 1814.⁴³

- ***Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824:***⁴⁴

Artículo 41. *Cualquier diputado o senador podrá hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva Cámara.*

SECCIÓN SEXTA

De la formación de las leyes

Artículo 51. *La formación de las leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, a excepción de las que versaren sobre contribuciones o impuestos, las cuales no pueden tener su origen sino en la Cámara de diputados.*

Artículo 52. *Se tendrán como iniciativas de ley o decretos:*

1. *Las proposiciones que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tuviere por convenientes al bien de la sociedad, y como tales las recomendare precisamente a la Cámara de Diputados.*

2. *Las proposiciones o proyectos de ley o decreto que las legislaturas de los Estados dirijan a cualquiera de las Cámaras.*

Esta Constitución se conformó por 171 artículos y fue la primera Constitución vigente después de la independencia del país, en la que se adoptó el federalismo como forma de gobierno; sin embargo, su vigencia duró hasta 1835, entre otras cosas, por el sistema de elección del presidente y el vicepresidente, ya que el primero era quien

⁴³ Cruz Barney, Oscar, *op. cit.*, p. 616.

⁴⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 161-195.

obtenía la mayoría absoluta de votos de las legislaturas y el vicepresidente aquél que le seguía en sufragios. Lo anterior motivó una serie de problemas en el sistema ya que no era idóneo el hecho de que el vicepresidente fuera el adversario derrotado políticamente, ello sólo contribuyó a facilitar la llegada del centralismo.⁴⁵

- ***Leyes constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836:***⁴⁶

TERCERA

Del poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes

.....

De la formación de las leyes

Artículo 25. *Toda ley se iniciará precisamente en la cámara de diputados: a la de senadores sólo corresponderá la revisión.*

Artículo 26. *Corresponde la iniciativa de las leyes:*

- I. Al supremo Poder Ejecutivo y a los diputados, en todas materias.*
- II. A la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo.***
- III. A las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industrial, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.*

⁴⁵ Rabasa, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, 3ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 27-28.

⁴⁶ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 204-248.

Artículo 27. *El supremo Poder Ejecutivo y la alta Corte de Justicia podrán, cada uno en su línea, iniciar leyes declaratorias de otras leyes, y los diputados podrán hacer la misma iniciativa, si se reúnen quince para proponerla.*

Artículo 28. *Cuando el supremo Poder Ejecutivo o los diputados iniciaren leyes sobre materias en que concede iniciativa el artículo 26 a la Suprema Corte de Justicia y juntas departamentales, se oirá el dictamen respectivo de aquélla y de la mayoría de éstas, antes de tomar en consideración la iniciativa.*

Artículo 29. *No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, ni aquéllas en que convenga la mayor parte de las juntas departamentales. Las demás se tomarán o no en consideración, según lo calificare la Cámara, oído el dictamen de una comisión de nueve diputados, que elegirá en su totalidad cada año, y se denominará de peticiones.*

Artículo 30. *Cualquier ciudadano particular podrá dirigir sus proyectos o en derecho a algún diputado para que los haga suyos si quiere, o a los ayuntamientos de las capitales, quienes, si los calificaren de útiles, los pasarán con su calificación a la respectiva junta departamental, y si ésta los aprueba, los elevará a iniciativa.*

Estas leyes constitucionales, básicamente desarrollaban los puntos de las Bases constitucionales del 23 de octubre de 1835, mediante las cuales se terminaba con el sistema federal y se establecía la república central.⁴⁷No obstante lo anterior, es importante subrayar la facultad que se le concede a la Suprema Corte de Justicia para iniciar leyes en lo relativo a la administración de su ramo únicamente, lo que restringe su atribución pero no demerita tan importante concesión al Máximo Tribunal del país, no

⁴⁷ Cruz Barney, Oscar, *op. cit.*, p. 650.

sólo para iniciarlas sino también para ser oído en caso de que cualquier otro Poder presentare iniciativas relativas a la administración del ramo de la Corte.

Derivado de lo anterior, se puede vislumbrar que lo que hacen estas leyes constitucionales es poner en la mesa la facultad de iniciar leyes a la Suprema Corte y que a la fecha ha dado pie a una rivalidad de criterios entre los que consideramos que la Corte debería contar con esta facultad y los que creen que no es conveniente el otorgamiento de la misma.

Posteriormente, se presentarían dos proyectos de Constitución, previendo ambos la facultad de la Suprema Corte de Justicia para presentar iniciativas de leyes en lo relativo a su ramo.

- ***Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 25 de agosto de 1842:***⁴⁸

Artículo 63. *Corresponde la iniciativa de las leyes:*

- I. Al presidente de la República, asambleas departamentales y diputados, en todas las materias;*
- II. A la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.*

Artículo 64. *No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, las que se presenten firmadas por cinco diputados, las que dirigiere una asamblea departamental sobre asuntos privativos a su departamento, y aquéllas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las asambleas.*

⁴⁸ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 307-340.

- **Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 2 de noviembre de 1842:**⁴⁹

Artículo 53. *Corresponde la iniciativa de las leyes: al Presidente de la República, y a las Asambleas departamentales en todas las materias; y a la Suprema Corte de Justicia y marcial en lo relativo a la administración de su ramo.*

Artículo 54. *No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial generales, las que se presenten firmadas por cinco diputados, las que dirigiere una Asamblea departamental sobre asuntos privativos a su Departamento, y aquellas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las Asambleas.*

- **Bases Orgánicas de la República Mexicana del 12 de junio de 1843:**⁵⁰

Artículo 53. *Corresponde la iniciativa de las leyes: al Presidente de la República, a los diputados y a las Asambleas departamentales en todas materias; y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.*

Artículo 54. *No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial, las que dirigiere una Asamblea departamental sobre asuntos privativos a su Departamento, y aquéllas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las Asambleas.*

Estas Bases se componían de 202 artículos, en los cuales se reiteraba el centralismo. Sin embargo, las Bases mencionadas prácticamente no se aplicaron, en razón de los problemas externos que enfrentaba el país.⁵¹

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 370-402.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 405-436.

⁵¹ Cruz Barney, Oscar, *op. cit.*, p. 663.

- **Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 16 de junio de 1856:**⁵²

Artículo 65. *El derecho de iniciar leyes compete: al presidente de la Unión, a los diputados al congreso federal, y a las legislaturas de los Estados.*

En torno a este proyecto la discusión principal se dio sobre si debía expedirse una nueva Constitución o restablecerse la de 1824. Finalmente, la Comisión de Constitución se opuso al restablecimiento de la Constitución de 1824 por lo que se procedería a la expedición de la Constitución de 1857.⁵³

- **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857:**⁵⁴

Párrafo II

De la iniciativa y formación de las leyes

Artículo 65. *El derecho de iniciar leyes compete:*

I. Al Presidente de la Unión.

II. A los diputados al Congreso Federal.

III. A las Legislaturas de los Estados.

Este artículo se reformaría el 13 de noviembre de 1874, para quedar como sigue:⁵⁵

Artículo 65. *El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*

I. Al Presidente de la Unión.

II. A los diputados y senadores al Congreso general.

III. A las Legislaturas de los Estados.

⁵² Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 554-573.

⁵³ Cruz Barney, Oscar, *op. cit.*, p. 669.

⁵⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 595-629.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 699.

- **Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 1º de diciembre de 1916:**⁵⁶

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

I. Al presidente de la Unión;

II. A los diputados y senadores al Congreso general; y

III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasaran desde luego a Comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Este proyecto fue aceptado casi en la totalidad de las innovaciones que se proponían en cuanto a la organización política, y fue modificado y adicionado en otros aspectos;⁵⁷ sin embargo, en cuanto a la facultad de iniciar leyes, el artículo no sufrió modificación alguna de fondo.

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma a la del 5 de febrero de 1857:**⁵⁸

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

I. Al Presidente de la República;

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

III. A las Legislaturas de los Estados.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 764-803.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 812.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 817-880.

Las iniciativas presentadas por el Prseidente (sic) de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasaran desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Cabe destacar que a partir de las Bases del 12 de junio de 1843, no hubo otro ordenamiento en el que se le reconociera a la Suprema Corte de Justicia la facultad de iniciativa; sin embargo, si se presentaron posturas a favor en los debates de reformas a la Constitución de 1857 pero que desafortunadamente no llegaron a plasmarse en la Carta Magna.

1.3 Facultades de los Poderes de la Unión

La división de poderes es el instrumento político protector de la Constitución, tendiente al control del poder mismo y de los que lo ejercen, cuya finalidad estriba en evitar el perjuicio que en la sociedad puede causar la concentración del poder.

Doctrinalmente, el Dr. Héctor Fix-Zamudio ha concebido a la división de poderes como uno de los instrumentos protectores de la Constitución, entendidos como aquéllos que pretenden lograr el funcionamiento armónico, equilibrado y permanente de los poderes públicos y, en general, de todo órgano de autoridad.⁵⁹

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia ha establecido que el principio de división de poderes *es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de*

⁵⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2ª ed., México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998, p. 25.

*producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.*⁶⁰

A este respecto el artículo 49 constitucional consagra expresamente:

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, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Al tenor de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia se pronunciaría expresando que *la división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder.*⁶¹

Derivado de lo anterior, se concluye que el principio de la división de poderes que consagra la propia Norma Suprema, contempla dos excepciones al principio de división

⁶⁰ “División de Poderes. El equilibrio interinstitucional que exige dicho principio no afecta la rigidez de la Constitución Federal”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, novena época, t. XXII, julio de 2005, p. 954, tesis 52/2005. Controversia constitucional 78/2003. Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. 29 de marzo de 2005. Once votos. Ponente Margarita Beatriz Luna Ramos, en www.scjn.gob.mx, consulta de 8 de julio de 2009.

⁶¹ “División de Poderes. Sistema constitucional de carácter flexible”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala, séptima época, t. 151-156 tercera parte, p. 117. Amparo en revisión 2606/81, Carlos Manuel Huarte Osorio y otro, 22 de octubre de 1981. Unanimidad de cuatro votos. Ponente Jorge Iñárritu, en www.scjn.gob.mx, consulta de 8 de julio de 2009.

de poderes, que son el estado de emergencia y la imposición de contribuciones a las exportaciones e importaciones, en que el Ejecutivo está facultado para legislar expresamente.

1.3.1 Poder Ejecutivo

Conforme a nuestra Constitución, el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo cuya designación se sustenta en el sufragio popular y al que le compete la función administrativa.

Facultades legislativas. Refiere a la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, expedición de reglamentos y la promulgación o en su caso, el veto de las leyes.

En torno a estas facultades, en situaciones de emergencia, previa suspensión de las garantías individuales, el Congreso puede otorgar facultades extraordinarias al titular del Ejecutivo para legislar por tiempo determinado.

Asimismo, la fracción XVI del artículo 73 de la Norma Suprema, establece que en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

Finalmente, el segundo párrafo del artículo 131 constitucional prevé que el Congreso podrá facultar al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio

exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país.

Facultades administrativas. Éstas comprenden entre otras, a nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho y a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales que no estén comprendidos en la fracción IV del artículo 89 de la Constitución Federal.

Con aprobación del Senado de la República, el Ejecutivo Federal podrá designar al Procurador General de la República, nombrar agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, así como a los empleados superiores de Hacienda. Asimismo presentar, a la consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación aquél. A este tenor, cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el titular del Ejecutivo podrá realizar los nombramientos antes enunciados con la aprobación de la Comisión Permanente.

Dentro de este rubro de facultades administrativas también se pueden englobar las relativas a la recaudación de impuestos, la prestación de servicios públicos, ejecución de obras públicas, otorgamiento de concesiones, permisos, licencias y celebración de contratos.⁶²

Facultades jurisdiccionales. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los

⁶² Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Ejecutivo*, México, Porrúa-UNAM, serie doctrina jurídica núm. 450, 2008, p. 377.

sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal, esto con fundamento en la fracción XIV del artículo 89 constitucional.

Facultades en materia de seguridad nacional. Consiste en preservar la seguridad nacional y disponer del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y de la Guardia Nacional para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, incluso puede declarar la Guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

Facultades en materia de política internacional. Dentro de estas facultades se encuentran el de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales,⁶³ así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado de la República. En este sentido, la fracción X del artículo 89 de la Norma Suprema establece que *en la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.*

Otras facultades del Ejecutivo: Para efectos de esta investigación, podemos agrupar en otras facultades del Ejecutivo, a la de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente; facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones como el cumplimiento de sus sentencias; habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas

⁶³ La celebración de tratados no sólo es una facultad en materia de política internacional que está a cargo del Ejecutivo Federal sino también una facultad legislativa.

marítimas y fronterizas, y designar su ubicación; y conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

1.3.2 Poder Legislativo

Como se mencionó previamente, el Congreso de la Unión se integra por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, funcionan separada y sucesivamente, salvo en los casos previstos por la fracción XXVI del artículo 73, que establece que es facultad del Congreso conceder licencia al Presidente de la República y constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República.

Entre las principales facultades que la Constitución le concede al Poder legislativo, se encuentran las siguientes:

Facultades legislativas. Conforme al artículo 70 constitucional, se consagra que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Esa facultad legislativa se materializa mediante las normas jurídicas con las características propias de la ley como son el de generalidad, abstracción, impersonalidad, obligatoriedad y coercitividad que emite el Congreso a través de cualquiera de sus Cámaras. En este sentido el doctor Fernández Ruiz agrupó las materias sobre las que el Congreso tiene facultad para legislar en organizacionales, tributarias, económicas, poblacionales, culturales, educacionales, jurisdiccionales, de defensa nacional, de seguridad pública, de comunicaciones y transportes, trabajo, salud y las implícitas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional,⁶⁴ que al efecto señala la facultad del Congreso *para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades*

⁶⁴ *Ibidem*, p. 308

anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Facultades jurisdiccionales.- El Congreso de la Unión puede conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los Tribunales de la Federación, mediante leyes de amnistía, esto con fundamento en el artículo 73 fracción XXII.

Además de las anteriores, el Poder Legislativo realiza otras facultades materialmente jurisdiccionales como lo son la declaración que procedencia que refiere a la facultad de la Cámara de Diputados para resolver si procede o no retirar la inmunidad a cualquiera de los servidores públicos mencionados en el artículo 111 constitucional, para que puedan ser encausados penalmente y que, con fundamento en la fracción V del artículo 74 de la misma Carta Fundamental, corresponde a la Cámara de Diputados; y, el juicio político que puede interponer cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, quien podrá formular denuncia ante la misma Cámara de Diputados respecto de las conductas de los servidores públicos políticamente enjuiciables que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, o acerca de la conducta de cualquier servidor público que implique responsabilidad penal o administrativa según los establece el último párrafo del artículo 109 constitucional.

Finalmente, conforme a la fracción XI del artículo 77, es facultad exclusiva del Senado de la República 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.

Facultades administrativas. Entre estas se encuentran la de admitir nuevos Estados a la Unión Federal, así como formar nuevos dentro de los límites de los existentes,

cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, conceder licencia al presidente de la República y aceptar la renuncia de su cargo.⁶⁵

Facultades electorales. Con fundamento en la fracción XXVI del artículo 73, el 84 y el 85 de la Constitución Federal, el Congreso deberá constituirse en Colegio Electoral para designar al ciudadano que sustituya al presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional.

En este orden de ideas, ambas Cámaras realizan funciones encomendadas exclusivamente a cada una de ellas, conforme lo establecen los artículos 74 y 76 constitucionales, así como facultades comunes a ambas Cámaras, con fundamento en el artículo 77 constitucional.

1.3.3 Poder Judicial

El ejercicio del Poder Judicial Federal se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito. También forma parte de este Poder el Consejo de la Judicatura Federal cuyas funciones son de carácter administrativo, de disciplina y vigilancia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone por once Ministros y funciona en Pleno y en Salas. Para su funcionamiento se divide en dos salas, la primera de las cuales resuelve los asuntos civiles y penales, atendiendo la Segunda Sala al conocimiento de los asuntos administrativos y laborales.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 325

Facultades legislativas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la facultad de dictar los reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia, esto con fundamento en la fracción XXI del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Consejo de la Judicatura Federal dentro de sus atribuciones se encuentran la de expedir los reglamentos interiores de trabajo en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, al respecto véase la fracción II del artículo 81 de la Ley Orgánica citada.

En relación a estas atribuciones legislativas que tiene la Suprema Corte de Justicia, aparece otra de gran importancia como lo es la facultad de aprobar el proyecto de presupuesto anual de egresos por parte del Pleno, previa formulación por parte de su presidente.⁶⁶

Finalmente, podemos agregar una facultad más en torno al Poder Judicial y refiere a la jurisprudencia, la cual se ha señalado que es una atribución legislativa principalmente, por constituir una norma de carácter general, toda vez que rige de manera abstracta a un número indeterminado de casos futuros y su obligatoriedad se da al constituirse en alguno de los supuestos de la conducta contraria a la condición del acto coactivo, en el entendido de que como señala el ministro José Ramón Cossío, *una norma jurídica es obligatoria siempre que lo dispuesto por ella constituya la conducta contraria al supuesto de hecho del acto coactivo. Es decir, una disposición es obligatoria a partir de su vinculación con el acto coactivo.*⁶⁷

⁶⁶ Cossío Díaz, José Ramón, *Atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, serie g. estudios doctrinales, pp. 68-76.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 82-88.

Facultades administrativas. Entre las facultades administrativas se encuentra la del nombramiento de los funcionarios del Poder Judicial Federal; la administración, vigilancia y disciplina del mismo Poder; la determinación del número, división de circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito; la distribución de los asuntos entre las Salas; concesión de licencias a sus integrantes; fijar los días y horas que de manera ordinaria deba sesionar el Pleno; nombrar los comités necesarios para los asuntos de su competencia; designar al representante de la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación; apercibir, amonestar e imponer multas a los abogados, agentes de negocios, procuradores o litigantes, cuando en las promociones que hagan ante la Suprema Corte, falten el respeto a un órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación, por citar.

Facultades Jurisdiccionales. Éstas refieren a las atribuciones por excelencia del Poder Judicial de la Federación, el cual realiza funciones tanto de jurisdicción ordinaria como de control constitucional.

La ley orgánica del Poder Judicial de la Federación regula las atribuciones jurisdiccionales, entre otras, de los órganos que integran el Poder Judicial y que brevemente se enunciarán en las siguientes líneas.

Los **Juzgados de Distrito** tienen como funciones principales:

- Conocer de las controversias que se susciten con motivo del cumplimiento o aplicación de leyes federales en las materias civil, penal y administrativa.
- Resolver juicios de amparo indirecto en materia civil, penal, administrativa y laboral.

Por lo que respecta a los **Tribunales Unitarios de Circuito**, tienen encomendadas las funciones que a continuación se describen:

- Conocer de los juicios de amparo suscitados contra actos de otros Tribunales Unitarios de Circuito que constituyan sentencias definitivas.
- Resolver de las apelaciones de los asuntos conocidos en primera instancia ante los Juzgados de Distrito.
- Conocer cuando se haya negado el recurso de apelación por un Juez de Distrito.
- De las controversias que se susciten entre los Jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo.
- Conocer de los impedimentos y excusas, salvo en juicios de amparo.

Por su parte, los **Tribunales Colegiados de Circuito** tienen facultad para conocer, entre otros:

- De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, por violaciones cometidas en ellos o durante el procedimiento.
- De los recursos que procedan contra autos y resoluciones que desechen una demanda de amparo o concedan o nieguen la suspensión definitiva.
- De los recursos de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por Jueces de Distrito y Tribunales Unitarios.
- Los conflictos de competencia suscitados entre Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios en materia de juicios de amparo.

- De los impedimentos y excusas que en materia de amparo se susciten entre Jueces de Distrito y en cualquier materia entre los Magistrados de los Tribunales de Circuito.
- De los recursos de reclamación.
- De los recursos de revisión contra resoluciones definitivas de los Tribunales de lo contencioso administrativo federales y del Distrito Federal.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene a su cargo, las siguientes atribuciones:

- Resolver las impugnaciones sobre elecciones federales de diputados y senadores y las que se susciten en la elección del Presidente de la República.
- Conocer de los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores, y entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores.
- Conocer del juicio para la protección de los derechos políticos electorales, el cual refiere a un medio de impugnación por virtud del cual, se pueden proteger los derechos políticos de los gobernados, a través de la impugnación de los actos que violenten su derecho de votar, ser votado, asociarse individual y libremente para participar en los asuntos políticos del país y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.
- Conocer del juicio de revisión constitucional electoral, relativo al medio de impugnación excepcional a través del que se pueden combatir los actos de las autoridades electorales de las entidades federativas encargadas de organizar y calificar los comicios electorales o resolver las controversias que surjan durante estos.

- Conocer de las impugnaciones interpuestas en contra de la determinación y aplicación de sanciones por violación a leyes electorales.
- Resolver las controversias que se susciten por actos y resoluciones de autoridad en materia electoral.

Particularmente, la **Suprema Corte de Justicia de la Nación** tiene como principal atribución el control del orden establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la solución de asuntos con gran trascendencia de la sociedad. Esta defensa la lleva a cabo a través de distintos mecanismos como lo son:

- Controversias constitucionales: juicio que se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se suscitan conflictos entre poderes o niveles de gobierno, por invasión de esferas de competencia, que contravenga a la Constitución.
- Acciones de Inconstitucionalidad: procedimiento tramitado ante Máximo Tribunal del país, en el que se denuncia la posible contradicción entre normas de carácter general o tratados internacionales, por una parte, y la Constitución Federal por la otra, con el objeto de invalidar la norma o el tratado impugnados.
- Revisión de las resoluciones dictadas en el Juicio de Amparo.
- Facultad de Investigación: facultad de la Suprema Corte para averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de garantías individuales. Esta facultad también se ha conocido como procedimiento investigador del Poder Judicial de la Federación, y se caracteriza por la investigación que lleva a cabo el Máximo Tribunal del país, a petición de parte o de oficio, sobre algún hecho o hechos que se presuman como una grave violación a las garantías

individuales,⁶⁸ el resultado se traduce en un informe sin efectos vinculantes en el que señalan entre otras cosas a los sujetos involucrados.

Por último, no resta mencionar que la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno tiene como facultad conocer de las contradicciones de tesis sustentadas por las Salas o por los Tribunales Colegiados de Circuito cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas, o por el Tribunal Electoral. Asimismo, conocerá de los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores.

Derivado de este somero análisis podemos inferir que la colaboración entre los Poderes para la realización de los fines del Estado no implica una invasión de competencias y por ende una violación al principio de la división de poderes sino por el contrario, existe una armónica coordinación entre ellos que se ha materializado en la historia constitucional de nuestro país, lo cual se vería fortalecido si la Suprema Corte de Justicia pudiera contar con la facultad de iniciar leyes ante el Congreso, en virtud de que dichas iniciativas, en caso de ser aprobadas y promulgadas conforme al procedimiento legislativo constitucionalmente establecido, serían ordenamientos que pasarían por la revisión de los tres Poderes de la Unión.

⁶⁸ Morales Paulín, Carlos Axel, *Justicia constitucional*, México, Porrúa, 2002, pp. 63-73.

CAPÍTULO II. La facultad de iniciativa de ley en el Derecho comparado de Iberoamérica

2.1 Países iberoamericanos que conceden en su Constitución, la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos a sus Cortes, Tribunales Supremos y Tribunales Constitucionales

- **Bolivia**

Con fundamento en los artículos 4º y 71 de la Constitución Política del Estado de Bolivia, tienen derecho y facultad de presentar iniciativas de ley los ciudadanos, en cualquier materia y directamente al Poder Legislativo; los miembros del Senado; la Cámara de Diputados; el Vicepresidente de la República; el Presidente de la República con la condición, en este caso, de que el proyecto sea sostenido en los debates por el Ministro del respectivo despacho; y, la **Corte Suprema de Justicia**, exclusivamente en materia judicial y reformas a los códigos, mediante mensaje dirigido al Poder Legislativo.

En cuanto a la reforma de la Constitución Política, en su artículo 232 se consagra la potestad privativa de la Asamblea Constituyente, convocada por Ley Especial de convocatoria, misma que señalará las formas y modalidades de elección de los Constituyentes y será sancionada por dos tercios de los votos de los miembros presentes del Congreso Nacional y en ningún caso podrá ser vetada por el Presidente de la República.

Por otro lado, el artículo 116 de la Norma Suprema de Bolivia, establece un Tribunal Constitucional que se encuentra dentro del Poder Judicial y a cuyo cargo se encuentra

el control de constitucionalidad. Entre sus principales atribuciones consagradas por el artículo 120 de la Constitución citada, se encuentran el conocer y resolver:

- Asuntos sobre la inconstitucionalidad de leyes, decretos y resoluciones no judiciales;
- Conflictos competenciales y controversias entre los poderes públicos, la Corte Nacional Electoral, los departamentos y municipios;
- Impugnaciones del Poder Ejecutivo a las resoluciones camarales, prefecturales y municipales;
- Recursos contra tributos, impuestos, tasas, patentes, derechos o contribuciones creados, modificados o suprimidos en contravención a lo establecido por la Constitución de Bolivia;
- Recursos contra las resoluciones del Poder Legislativo o una de sus Cámaras, cuando se afecten a uno o más derechos o garantías concretas;
- Recursos directos de nulidad de los actos que usurpen funciones que no les competen, así como de los actos que ejerzan jurisdicción o potestad que no emane de la Ley;
- Revisión de recursos de amparo constitucional, habeas corpus y habeas data;
- Absolver las consultas del Presidente de la República, el Presidente del Congreso Nacional y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, sobre la constitucionalidad de proyectos de ley, decretos o resoluciones, o de leyes, decretos o resoluciones aplicables a un caso concreto. La opinión del Tribunal Constitucional es obligatoria para el órgano que efectúa la consulta.
- Constitucionalidad de tratados o convenios con gobiernos extranjeros u organismos internacionales;

- Las demandas respecto a procedimientos en la reforma de la Constitución.

Cabe destacar que de estas atribuciones se infiere el control previo de la constitucionalidad de las normas que tiene el Tribunal Constitucional.

- **Brasil**

El artículo 61 de la Constitución Política de la República Federativa del Brasil, contempla que la iniciativa de leyes corresponde a cualquier miembro o Comisión de la Cámara de Diputados, del Senado Federal o del Congreso Nacional, al Presidente de la República, al **Supremo Tribunal Federal**, a los **Tribunales Superiores**, al Procurador General de la República y a los ciudadanos.

En cuanto a la iniciativa popular, el criterio se ve reforzado con base en la fracción III del artículo 14 constitucional que refiere, que la soberanía popular será ejercida por sufragio universal y por voto directo y secreto con valor igual para todos. Esta última puede ser ejercida mediante la presentación en la Cámara de Diputados de un proyecto de ley, por cuando menos el uno por ciento del electorado nacional, distribuido al menos en 5 Estados con no menos de 3 decimas por ciento de los electores de cada uno de ellos.

Particularmente, en cuanto a la discusión y votación de las iniciativas del **Supremo Tribunal Federal**, de los Tribunales Superiores y del Presidente de la República, éstas se iniciarán en la Cámara de Diputados.

Asimismo, el artículo 93 contempla que el Estatuto de la Magistratura deberá crearse mediante iniciativa del **Supremo Tribunal Federal**.

Por lo que refiere a las enmiendas constitucionales, éstas pueden llevarse a cabo mediante propuesta de la Cámara de Diputados, del Senado Federal, del Presidente de

la República o de más de la mitad de las Asambleas Legislativas de las unidades de la Federación (por mayoría relativa de sus miembros).

- **Colombia**

La Constitución Política de Colombia establece que corresponde iniciar las leyes a las Cámaras del Congreso, al Gobierno Nacional, a los ciudadanos, a la **Corte Constitucional**, al **Consejo Superior de la Judicatura**, a la **Corte Suprema de Justicia**, al Consejo de Estado, al Consejo Nacional Electoral, al Procurador General de la Nación y al Controlador General de la República.

En relación con la iniciativa popular, con fundamento en el artículo 155 de la Constitución colombiana, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente, o el quince por ciento de los concejales o diputados del país, podrán presentar iniciativas de ley. Un vocero designado por esos ciudadanos será oído por las Cámaras en las etapas del procedimiento. Ese mismo número de ciudadanos y concejales podrá presentar proyectos de reformas constitucionales además del Gobierno y diez miembros del Congreso.

En cuanto a la iniciativa funcional, el artículo 156 de la Carta Política del país que se analiza, establece que la **Corte Constitucional**, el **Consejo Superior de la Judicatura** y la **Corte Suprema de Justicia**, pueden presentar proyectos de ley en las materias relacionadas con sus funciones. Este artículo encuentra su motivación en la experiencia y conocimiento que las instituciones de control de legalidad y constitucionalidad, tienen por su quehacer cotidiano, por los asuntos relacionados con su competencia y por ser ejecutores de las leyes que aplican.

No obstante, que tiene esta facultad la **Corte Constitucional** y la **Corte Suprema de Justicia** para iniciar leyes, no tienen facultad de presentar proyectos de reforma a la Constitución.

En cuanto a la Corte Constitucional que se encuentra dentro del Poder Judicial, se le confía, conforme lo establece el artículo 241 de la Constitución de Colombia, la guarda de la integridad y supremacía constitucional, teniendo a su cargo las siguientes funciones:

- Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, por vicios de procedimiento en su formación;
- Decidir sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, por vicios de procedimiento en su formación y siempre que sea con anterioridad al pronunciamiento popular;
- Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional, sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización;
- Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, decretos con fuerza de ley y decretos legislativos dictados por el Gobierno;
- Decidir sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales y los proyectos de leyes estatutarias;

- Revisar las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales;
- Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben; entre otras.

De lo anterior se deriva que la Corte Constitucional de Colombia realiza un control previo de constitucionalidad de las leyes y tratados internacionales.

- **Cuba**

En cuanto al caso de la República de Cuba, ésta prevé en su Norma Suprema, particularmente en el artículo 88, que la iniciativa de leyes compete:

1. A los diputados de la Asamblea Nacional del Poder Popular;
2. Al Consejo de Estado;
3. Al Consejo de Ministros;
4. A las Comisiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular;
5. Al Comité Nacional de la Central de Trabajadores de Cuba y a las Direcciones Nacionales de las demás organizaciones de masas y sociales;
6. Al **Tribunal Supremo Popular**, en materia relativa a la administración de justicia;
7. A la Fiscalía General de la República, en materia de su competencia;
8. A los ciudadanos. En este caso será requisito indispensable que ejerciten la iniciativa diez mil ciudadanos, por lo menos, que tengan la condición de electores.

Por lo que concierne a la reforma de su Constitución, conforme lo señala el artículo 137, sólo puede llevarse a cabo total o parcialmente, por la Asamblea Nacional del Poder

Popular mediante acuerdo adoptado, en votación nominal, por una mayoría de cuando menos las dos terceras partes del número total de sus integrantes.

En el caso de que la reforma sea total o se refiera a la integración y facultades de la Asamblea Nacional del Poder Popular o de su Consejo de Estado, o a derechos y deberes consagrados en la Constitución, es necesario además, que se ratifique con el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos con derecho electoral, en referendo convocado al efecto por la propia Asamblea.

- ***República Dominicana***

En República Dominicana, tienen facultad de presentar iniciativas en la formación de leyes, los senadores y diputados, el Presidente de la República, la **Suprema Corte de Justicia** en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral en asuntos electorales, según lo establece el artículo 38 de la Constitución Política de la República.

Las reformas a la Constitución serán a proposición de la tercera parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras del Congreso Nacional o del Poder Ejecutivo.⁶⁹

- ***Ecuador***

Los artículos 144, 145 y 146 de la Norma Suprema de Ecuador, establecen que la iniciativa de leyes corresponde a los diputados, con el apoyo de un bloque legislativo o de diez legisladores; al Presidente de la República; a la **Corte Suprema de Justicia**; a la Comisión de Legislación y Codificación; y, un número de personas en pleno goce de sus derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de las inscritas en el padrón electoral. Asimismo, se les confiere esa misma facultad al **Tribunal**

⁶⁹ Artículo 116 y siguientes de la Constitución Política de la República Dominicana.

Constitucional, al Tribunal Supremo Electoral, al Contralor General del Estado, al Procurador General del Estado, al Ministro Fiscal General, al Defensor del Pueblo y a los superintendentes, exclusivamente en las materias que correspondan a sus atribuciones específicas.

Conforme a lo señalado, resulta una facultad más amplia para presentar iniciativas de ley la de la Corte Suprema de Justicia que la que tiene el Tribunal Constitucional, ya que la propia Norma Suprema consagra que este último sólo puede presentar proyectos de ley exclusivamente en las materias de su ramo, mientras que para aquélla la Constitución no establece restricción alguna.

En relación a las iniciativas de ley, alusivas al gasto público o aquéllas que refieran a crear, modificar o suprimir impuestos o que alteren la división político-administrativa del país, competen exclusivamente al Presidente de la República, como lo prevé el artículo 147 de la Constitución ecuatoriana.

La Constitución establece que cuando un proyecto es aprobado por el Congreso, se enviará al Presidente de la República para que lo sancione u objete; si lo objeta en términos generales ya sea parcial o totalmente, se remitirá al Congreso, como ocurre en la mayoría de los países, pero si la objeción se fundare en una cuestión de inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, se enviará al **Tribunal Constitucional** para que, en un plazo de 30 días, emita su dictamen. Si el Tribunal confirmare la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado. Si confirmare la inconstitucionalidad parcial, el Congreso realizará las modificaciones pertinentes para que el proyecto pase posteriormente al Presidente de la República y se sancione. En

caso de que el Tribunal Constitucional dictamine que no hay inconstitucionalidad, el proyecto se enviará al Congreso para su promulgación.⁷⁰

De lo descrito, se infiere que en Ecuador, existe un control previo de la constitucionalidad de las leyes, por parte del **Tribunal Constitucional**, cuando el Ejecutivo así objetare un proyecto de ley. Es importante mencionar que el Tribunal Constitución en Ecuador, se encuentra fuera del Poder Judicial.

En torno a la reforma de la Constitución de Ecuador, podrá llevarse a cabo por el Congreso Nacional o mediante consulta popular, como lo establece su artículo 280. Las iniciativas de reformas constitucionales pueden presentarse por el veinte por ciento de los diputados o por un bloque legislativo, el Presidente de la República, la **Corte Suprema de Justicia**, el **Tribunal Constitucional**, o un número de personas en ejercicio de sus derechos políticos, que se encuentren inscritos en el padrón electoral y que equivalga al uno por ciento del total de los inscritos.

Por lo que hace a la competencia del Tribunal Constitucional, a éste compete, principalmente:⁷¹

- Resolver las acciones de inconstitucionalidad y suspender total o parcialmente sus efectos;
- Resolver sobre la inconstitucionalidad de los actos administrativos de las autoridades públicas que puede conllevar la revocación del acto;
- Conocer de las resoluciones que denieguen el hábeas corpus, el hábeas data, el amparo y las apelaciones previstas en la acción de amparo;

⁷⁰ Cfr. el artículo 154 de la Constitución Política de la República de Ecuador.

⁷¹ Cfr. el artículo 276 de la Constitución Política de la República de Ecuador.

- Dictaminar sobre las objeciones de inconstitucionalidad que haya hecho el Presidente de la República, en el proceso de formación de leyes. Esta atribución refleja el control previo de constitucionalidad de las leyes cuando así lo objetare el Ejecutivo;
- Dictaminar conforme a la Constitución, tratados o convenios internacionales previo a su aprobación por el Congreso Nacional. De igual forma, se encuentra inmerso en esta atribución un control previo de la constitucionalidad de los instrumentos internacionales.
- Dirimir conflictos competenciales o de atribuciones asignadas por la Constitución.

- ***El Salvador***

La Constitución de este país, establece que la facultad de iniciar leyes es de los diputados; el Presidente de la República, a través de sus Ministros; la **Corte Suprema de Justicia**, en materias exclusivas del órgano judicial, el ejercicio del notariado y de la abogacía, así como de la jurisdicción y competencia de los tribunales.

En El Salvador, también encontramos un control previo de la constitucionalidad de la ley, ya que cuando un proyecto se envía al órgano ejecutivo y éste lo devuelve porque lo considere inconstitucional, el órgano legislativo puede subsanarlo en la parte que se estima inconstitucional, pero si lo ratifica con las dos terceras partes de los votos de los diputados electos cuando menos, el Ejecutivo deberá dirigirse a la Corte Suprema de Justicia para que ésta escuche a los dos órganos y decida sobre la constitucionalidad o no del proyecto. En caso de que el proyecto resultare constitucional, el Ejecutivo deberá promulgarlo, si por el contrario, la Corte Suprema se inclina por la inconstitucionalidad, el proyecto se desecha.

En cuanto al control constitucional, éste lo ejerce la Corte Suprema de Justicia pero a través de una Sala Constitucional que se encarga de las demandas de inconstitucionalidad de leyes, decretos y reglamentos, los procesos de amparos, el habeas corpus, las controversias entre el órgano legislativo y el ejecutivo, y de las causas de suspensión o pérdidas de derechos.⁷²

En cuanto a la reforma de la Constitución de la República de El Salvador, ésta sólo puede ser propuesta por los diputados en un número no menor a diez.⁷³

- **Guatemala**

El artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que para la formación de leyes tienen iniciativa los diputados del Congreso, el Organismo Ejecutivo, la **Corte Suprema de Justicia**, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.

Por lo que refiere a la reforma constitucional, el Estado de Guatemala establece que tienen facultad para presentar iniciativas de reformas a su Ley Suprema, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, diez o más diputados del Congreso de la República, la **Corte de Constitucionalidad** y el pueblo a través de una petición dirigida al Congreso, por no menos de cinco mil ciudadanos empadronados en el Registro de Ciudadanos.⁷⁴

Es importante señalar que la Corte de Constitucionalidad de Guatemala se encuentra fuera del Poder Judicial, y tiene como función esencial la defensa del orden constitucional; actúa como Tribunal Colegiado con independencia de los demás

⁷² Artículos 174 y 182 de la Constitución de la República de El Salvador.

⁷³ Artículo 248 de la Constitución de la República de El Salvador.

⁷⁴ Cfr. artículo 277 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

órganos del Estado. Su economía se garantiza al disponer de un porcentaje de los ingresos que corresponden al organismo judicial. La Corte de Constitucionalidad se integra con 5 magistrados titulares y sus respectivos suplentes, cuando la inconstitucionalidad sobre la que deba conocer sea en contra de la Corte Suprema de Justicia, el Congreso de la República, el Presidente o el Vicepresidente de la República, el número de sus integrantes se elevará a 7, eligiendo por sorteo entre los suplentes los 2 restantes.⁷⁵

Esencialmente, la Corte constitucional, conoce del derecho a la exhibición personal, el amparo y la declaratoria de inconstitucionalidad.⁷⁶

- **Honduras**

En la Constitución hondureña, en su artículo 213, establece que es facultad exclusiva de iniciar leyes, de los diputados al Congreso Nacional, del Presidente de la República, de los Secretarios de Estado, de la **Corte Suprema de Justicia** y del Tribunal Nacional de Elecciones.

El artículo 216 de la misma norma, establece que si el Ejecutivo vetare un proyecto de ley por considerarlo inconstitucional, no podrá someterse a una nueva deliberación sin oír previamente a la Corte Suprema de Justicia, la cual emitirá el dictamen correspondiente.

Asimismo, en su artículo 219, la Constitución de Honduras establece que siempre que un proyecto de ley, no proceda de iniciativa de la **Corte Suprema de Justicia**, y tenga

⁷⁵ Cfr. artículos 268 y 269 constitucionales.

⁷⁶ Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, *Ensayos sobre Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, p. 42.

por objeto reformar o derogar cualquiera de las disposiciones contenidas en los códigos de la República, no podrá discutirse sin oír la opinión de dicho tribunal.

A este respecto, la Corte emitirá un informe en el término que el Congreso Nacional le señale.

Por lo que atañe a la Sala de lo Constitucional que se encuentra inmersa en la Corte Suprema de Justicia, sus atribuciones son, *grosso modo*, conocer de los recursos de habeas corpus, amparo, inconstitucionalidad y revisión, y dirimir los conflictos entre los poderes del Estado.⁷⁷

El artículo 373 por su parte, establece que para reformar la Constitución hondureña, podrá decretarse por el Congreso Nacional, con dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros.

- **Nicaragua**

En Nicaragua su Norma Fundamental otorga la iniciativa de ley a los diputados de la Asamblea Nacional, al Presidente de la República, a la **Corte Suprema de Justicia**, al Consejo Supremo Electoral, a los Consejos Regionales Autónomos, a los Consejos Municipales y a los ciudadanos, en este último caso, la iniciativa deberá ser presentada por un número no menor a cinco mil firmas además de no proceder en iniciativas de leyes orgánicas, tributarias, de carácter internacional, amnistía o indultos.⁷⁸

Por lo que atañe a la reforma de la Constitución nicaragüense, ésta puede ser parcial o total. La iniciativa de la reforma parcial puede ser por un tercio de los diputados de la

⁷⁷ Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, *op. cit.* p. 48

⁷⁸ Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Nicaragua.

Asamblea Nacional o por el Presidente de la República. La iniciativa de la reforma total corresponde a la mitad más uno de los diputados de la Asamblea Legislativa.⁷⁹

En Nicaragua, también destaca la presencia de una Sala de lo Constitucional, y por lo que refiere al control constitucional, está a cargo de la Corte Suprema de Justicia en lo general.⁸⁰

- **Panamá**

Por su parte, la Constitución de Panamá le otorga facultades para presentar iniciativas de ley a la Asamblea Legislativa; a los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete; a la **Corte Suprema de Justicia**, al Procurador General de la Nación y al Procurador de la Administración, siempre que se trate de la expedición o reformas de los códigos nacionales; a los Presidentes de los Consejos Provinciales, en virtud de autorización del Consejo Provincial respectivo, cuando se trate de leyes ordinarias.⁸¹

Otra intervención importante de la **Corte Suprema de Justicia** en la creación de las leyes, se da en el momento en que una vez aprobado un proyecto por la Asamblea Legislativa, si el Ejecutivo lo objetara por inexecutable, regresará a la Asamblea, y si ésta, por la mayoría de dos tercios de sus miembros insistiere en su adopción, el proyecto pasará a la **Corte Suprema de Justicia** para que decida sobre su inconstitucionalidad. Bajo este tenor, el fallo de la Corte que declare la constitucionalidad del proyecto, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y promulgarlo.⁸²

⁷⁹ Artículo 191 constitucional.

⁸⁰ Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, *op. cit.* p. 46

⁸¹ Al respecto cfr. los artículos 158-169 de la Constitución Política de la República de Panamá.

⁸² Cfr. artículos 164-165 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Finalmente, cuando se trate de reformas constitucionales, corresponde a la Asamblea Legislativa, al Consejo de Gabinete o a la **Corte Suprema de Justicia** presentar las iniciativas de reformas, para su posterior procedimiento de aprobación.⁸³

- **Paraguay**

Por lo que refiere a Paraguay, las leyes pueden ser propuestas por cualquiera de los miembros de las Cámaras del Congreso, por el Poder Ejecutivo, la **Corte Suprema de Justicia** o a iniciativa popular.⁸⁴

Dentro de la Corte Suprema de Justicia se encuentra la Sala Constitucional cuyas atribuciones son:⁸⁵

- Conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes, declarando inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a la Constitución en cada caso concreto, cuyo fallo sólo tendrá efectos para el caso concreto de que se trate;
- Decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a la Norma Suprema.

Las enmiendas constitucionales son a iniciativa de la cuarta parte de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, del Presidente de la República o de treinta mil electores, en petición firmada. El proyecto de reforma requerirá para su aprobación la mayoría absoluta de la Cámara de origen, una vez aprobado se precisará igual tratamiento en la Cámara revisora. Aprobada la enmienda por ambas Cámaras, se enviará el texto al Tribunal Superior de Justicia Electoral para que, dentro del plazo de

⁸³ Así lo establece el artículo 308 de la Constitución Política de la República de Panamá.

⁸⁴ Cfr. artículo 203 de la Constitución Política de la República de Paraguay.

⁸⁵ Artículo 260 de la Constitución paraguaya.

180 días, se convoque a referéndum. Si el resultado es afirmativo, la enmienda quedará sancionada y promulgada, incorporándose al texto constitucional, de conformidad con el texto del artículo 290 de la Constitución de Paraguay.

- **Perú**

En cuanto a la República de Perú, el derecho y la facultad de presentar iniciativas de leyes, se encuentran consagrados en los artículos 2º inciso decimoséptimo y 107 constitucionales, este último en correlación con el artículo 80 inciso séptimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de dicho país, por lo que respecta a las iniciativas de ley de la **Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia**. En este orden de ideas, tienen derecho de presentar iniciativas de leyes los ciudadanos; y la facultad, la tienen los congresistas; el presidente de la República; los otros poderes del Estado, éstos, sólo respecto las materias que les son propias; las instituciones públicas autónomas; los Gobiernos Regionales; los Gobiernos Locales; y, los Colegios Profesionales.

Asimismo, la iniciativa para las reformas constitucionales, únicamente corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y, a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral, según lo prevé el artículo 206 constitucional.

En el caso de Perú, existe un Tribunal Constitucional fuera del Poder Judicial, cuyo encargo supremo es el control constitucional. Asimismo, goza de autonomía e independencia.⁸⁶

⁸⁶ Artículos 201-202 de la Constitución Política de Perú.

Entre sus facultades como órgano del control constitucional, se encuentran:

- Conocer, en única instancia, de las acciones de inconstitucionalidad;
- Conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de habeas corpus, amparo, habeas data y la acción de incumplimiento; y,
- Conocer de los conflictos competenciales o de atribuciones asignada por la Constitución, conforme a la ley.

- **Venezuela**

El artículo 204 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, consagra que las iniciativas de leyes le corresponden:

- Al Poder Ejecutivo Nacional;
- A la Comisión Delegada;
- A las Comisiones Permanentes;
- A los integrantes de la Asamblea Nacional, en un número no menor de tres;
- Al **Tribunal Supremo de Justicia**, respecto de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales;
- Al Poder Ciudadano, cuando se trate de leyes referentes a los órganos que lo integran;
- Al Poder Electoral, sobre leyes en materia electoral;
- A los electores, en un número no menor al 0,1% de los inscritos en el Registros Civil Electoral; y,
- Al Consejo Legislativo, cuando se trate de leyes relativas a los Estados.

Dentro del Tribunal Supremo de Justicia se encuentra una Sala Constitucional cuyas atribuciones son declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o con rango de ley que colidan con aquélla.⁸⁷ Asimismo, revisar la constitucionalidad de los decretos que declaren estados de excepción dictados por el Presidente de la República; declarar la inconstitucionalidad de las omisiones legislativas municipales, estatales o nacionales, cuando se hayan dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de la Norma Fundamental, o se hayan dictado de forma incompleta; resolver las colisiones que se susciten entre las disposiciones legales y declarar la que debe prevalecer; dirimir las controversias constitucionales entre los órganos del Poder Público; revisar las sentencias firmes de amparo constitucional y de control constitucional de leyes o normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República; principalmente.⁸⁸

Por lo que refiere a la reforma de su Constitución, ésta podrá llevarse a cabo por iniciativa de la Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; o por un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral que lo soliciten; según lo señala la propia Constitución en su artículo 342.

⁸⁷ Artículo 334 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

⁸⁸ Artículo 336 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

2.2 Países iberoamericanos que no conceden en su Constitución la facultad de iniciar leyes a los órganos jurisdiccionales

- **Andorra**

Por lo que refiere al Principado de Andorra, éste establece en su Constitución, en el artículo 58, que la iniciativa legislativa corresponde al *Consell General*⁸⁹ (Consejo General), al Gobierno⁹⁰, a tres *Comuns*⁹¹ conjuntamente, o una décima parte del censo electoral nacional.

Asimismo, por lo que refiere a la iniciativa de reforma a la Constitución corresponderá a los *Coprínceps*⁹² conjuntamente, o a una tercera parte de los miembros del *Consell General*. La reforma requerirá la aprobación del *Consell General* por una mayoría de dos terceras partes de los miembros de la Cámara y una vez aprobada, la propuesta será sometida a referéndum de ratificación, conforme lo establecen los artículos 105 y 106 constitucionales.

- **Argentina**

Los proyectos de leyes en Argentina, pueden ser presentados por los miembros de las Cámaras del Congreso o por el Ejecutivo, según los ordena su Constitución Política en el artículo 77.

⁸⁹ Parlamento unicameral de composición mixta, representación nacional proporcional y de las Parròquies, esta última refiere a la división territorial tradicional en Andorra. Representa al pueblo andorrano, ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos del Estado e impulsa y controla la acción política del Gobierno.

⁹⁰ Dirige la política nacional e internacional de Andorra. También dirige la administración del Estado y ejerce la potestad reglamentaria.

⁹¹ Órganos de autogobierno, representación y administración de las Parròquies. Representan y administran los intereses de las parroquias, aprueban y ejecutan el presupuesto comunal, fijan y llevan a cabo sus políticas públicas y gestionan y administran todos los bienes de propiedad comunal. Disponen de recursos propios y reciben transferencias de capital del Presupuesto general del Estado, con el objetivo de garantizar la autonomía financiera.

⁹² Titulares de la Jefatura del Estado indivisa, con competencias conjuntas e individuales.

En su artículo 39, la Constitución de la Nación de Argentina contempla la iniciativa legislativa popular, la cual alude a que los ciudadanos tienen el derecho de presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados, que conlleva la obligación del Congreso para el seguimiento de estos proyectos en un término de doce meses. El mismo artículo prohíbe la iniciativa popular cuando se trate de reformas constitucionales, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

Asimismo, el Congreso, a petición de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. En el caso de que el voto popular sea vinculante, la ley no podrá ser vetada, el voto en sentido afirmativo del pueblo convertirá en ley el proyecto y su promulgación será automática. Si por el contrario, el Congreso o el titular del Ejecutivo convocaran a consulta popular no vinculante, el voto del pueblo no sería obligatorio.⁹³

Los proyectos de ley en materia de contribuciones y reclutamiento de tropas le corresponden exclusivamente presentarlos a la Cámara de Diputados, de conformidad con el artículo 52 de la Constitución de la Nación de Argentina.

Por lo que refiere a la reforma de la Constitución de Argentina, el artículo 30 establece que el proyecto de reforma está a cargo del voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, mediante Convención convocada al efecto.

- **Costa Rica**

La Constitución de Costa Rica, sólo faculta a cualquiera de los miembros de la Asamblea Legislativa, al Poder Ejecutivo a través de sus Ministros de Gobierno y al cinco por ciento como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para

⁹³ Artículo 40 de la Constitución de la Nación de Argentina.

presentar iniciativas de ley, de conformidad con el artículo 123 de dicha Norma Suprema.

En relación a los ciudadanos, éstos no pueden presentar iniciativas de ley en materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Un distintivo de este país, en cuanto a la iniciativa legislativa, estriba en el hecho de que el mismo artículo que faculta a los miembros de la Asamblea Legislativa para iniciar leyes, los restringe en cuanto que únicamente pueden iniciarlas durante las sesiones ordinarias mientras que el titular del Ejecutivo en todo momento, lo que resulta extraño que el Poder Legislativo tenga mayores limitantes en su función por antonomasia que el Ejecutivo que sólo tiene la facultad de iniciar leyes en colaboración a las tareas legislativas.⁹⁴

Por lo que toca a la reforma constitucional, ésta sólo podrá hacerse por una Asamblea Constituyente convocada para tal efecto. La ley que realice esta convocatoria, deberá ser aprobada por una votación de cuando menos dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y no requiere sanción del Poder Ejecutivo, tal y como lo establece el artículo 196 de la Constitución de Costa Rica.

Una Sala de Constitucionalidad perteneciente a la Corte Suprema de Justicia es la que se encarga de conocer y resolver de la inconstitucionalidad de las normas y de los actos sujetos al Derecho Público; dirimir los conflictos competenciales entre los Poderes del Estado de Costa Rica; conocer de las consultas sobre proyectos de reforma

⁹⁴ Cheves Aguilar, Nazira y Araya Pochet, Carlos (coords.) *Constitución Política comentada de Costa Rica*, México, McGraw-Hill, 2001, p. 606.

constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y proyectos de ley.⁹⁵ Asimismo, conoce del recurso de habeas corpus y el recurso de amparo.⁹⁶

Para finalizar, aun cuando la Constitución Costarricense no le reconoce facultad de iniciar leyes a la Corte Suprema de Justicia, en la Ley Orgánica del Poder Judicial se señala en el artículo 59 fracción III, que le corresponde a la Corte Suprema de Justicia proponer las reformas legislativas y reglamentarias que juzgue convenientes para mejorar la administración de justicia.⁹⁷ A este tipo de propuesta se le conoce como iniciativa indirecta, a diferencia de la directa que refieren a las que son atribuciones de los miembros de la Asamblea Legislativa y del Poder Ejecutivo, a través de los Ministros de Gobierno.⁹⁸

No obstante lo anterior, esta modalidad de propuestas que puede realizar la Corte Suprema de Costa Rica, a los miembros del cuerpo legislativo o al Poder Ejecutivo, no son obligatorias para que estos la acojan y la presente en el periodo de sesiones correspondientes, motivo por el cual no se considera una facultad para presentar proyectos de leyes o decretos como tal.⁹⁹

- **Chile**

En el caso de Chile, la formación de leyes, conforme lo señala el artículo 62 de su Constitución, tienen su origen en la Cámara de Diputados o el Senado, ya fuere por mensaje dirigido por cualquiera de sus miembros o por el Presidente de la República,

⁹⁵ Artículo 10 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

⁹⁶ Artículo 48 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

⁹⁷ Artículo 59 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Costa Rica.

⁹⁸ Véase Arguedas, Carlos Manuel, *La iniciativa en la formación de la ley*, Costa Rica, Juricentro, 1978, p. 109.

⁹⁹ *Ibidem*, pp. 109-110.

con el requisito de que las mociones por parte de los miembros del Poder Legislativo no tienen que ser firmadas por más de diez diputados ni más de cinco senadores.

Por lo que corresponde a la reforma de la Constitución, la iniciativa atañe únicamente al Presidente de la República mediante mensaje, o por la moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional, conforme a las materias de exclusividad que para al efecto también consagra la Constitución Política de la República de Chile, en su artículo 62.¹⁰⁰

De esta manera, corresponde exclusivamente la facultad de iniciar leyes sobre los presupuestos de la administración pública y sobre reclutamiento, a la Cámara de Diputados; sobre amnistía e indultos generales, al Senado; y respecto los proyectos que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera y presupuestaria del Estado, corresponde al Ejecutivo, además de las materias sobre tributos, servicios públicos, empréstitos, responsabilidad financiera del Estado, negociación colectiva, seguridad social y las prestaciones laborales de los beneficiarios del montepío o servidores de la administración pública.

El artículo 81 de la Constitución chilena le da vida al Tribunal Constitucional, que se encuentra fuera del Poder Judicial. Se integra por siete abogados, de los cuales tres son Ministros de la Corte Suprema, elegidos por mayoría absoluta, por la propia Corte, en votaciones sucesivas y secretas; otro de los miembros, lo nombra el Presidente de la República; dos abogados más, son elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional; y, un abogado elegido por el Senado, por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio.

Asimismo, el artículo 82 de la Norma Fundamental del país analizado, establece que las atribuciones del citado Tribunal Constitucional, son entre otras:

¹⁰⁰ Artículo 116 y siguientes de la Constitución Política de la República de Chile.

- El control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y aquellas que interpretan algún precepto constitucional;
- Resolver cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas en la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional, de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso;
- Resolver cuestiones de constitucionalidad en torno a los decretos con fuerza de ley;
- Resolver cuestiones de constitucionalidad suscitadas con relación a la convocatoria de un plebiscito;
- Resolver en torno a los reclamos cuando el Presidente de la República no promulgue una ley, promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda o dicte un decreto inconstitucional;
- Resolver de la constitucionalidad de un decreto o resolución del Presidente de la República, en el caso de que la Contraloría lo hubiese considerado inconstitucional;
- Declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones y de movimientos o partidos políticos, así como de la responsabilidad en que hubieren incurrido las personas participantes en dicha inconstitucionalidad. Cuando entre dichas personas se encontrare el Presidente de la República o el Presidente electo, se necesitará además, el acuerdo del Senado adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio;

- Resolver sobre la constitucionalidad de los decretos supremos dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, cuando refieran a materias reservadas por ley, denominadas materias de ley.¹⁰¹

Resulta importante subrayar el control de constitucionalidad previo que tiene el Tribunal Constitucional sobre los proyectos de ley, reformas constitucionales y tratados. Asimismo, otro punto que se considera menester resaltar es el que establece el artículo 83 de la Constitución chilena que contempla que contra las resoluciones del Tribunal Constitucional no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que puede, el mismo Tribunal, conforme a la ley, rectificar los errores de hecho en que hubiere incurrido.

Esta última consideración implica que se contempla la posibilidad de que el Tribunal Constitucional se equivoque y enmiende sus errores, lo que resulta equivalente al caso de que si la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México tuviera facultad de iniciar leyes, y una de las leyes que presentase como proyecto se convirtiera en ley, después de haber pasado por el procedimiento legislativo correspondiente, fuera impugnada por inconstitucional por algunos de los sujetos legitimados para hacerlo, no pasaría nada si la misma Corte resuelve a favor de la inconstitucionalidad subsanando así un error en la presentación del proyecto de ley.

- ***España***

En España, la iniciativa de leyes corresponde al Gobierno, al Congreso de los diputados y al Senado. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas pueden solicitar al

¹⁰¹ Las materias de ley se contemplan en el artículo 69 de la Constitución chilena.

Gobierno la adopción de una iniciativa de ley o remitirla a la Mesa del Congreso, delegando tres miembros de la propia Asamblea encargados de su defensa.¹⁰²

Por lo que atañe a las reformas constitucionales, la iniciativa corresponderá a los mismos sujetos mencionados. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de diputados y senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado. En el caso de obtener la aprobación, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma.¹⁰³

- **Portugal**

En Portugal, la iniciativa de leyes corresponde a los diputados, a los grupos parlamentarios, al Gobierno¹⁰⁴, a grupos de ciudadanos con derecho a voto y a las Asambleas Legislativas Regionales, de conformidad con el artículo 167 de la Constitución de la República Portuguesa.

En torno a la revisión de la Constitución, ésta corresponde a los diputados. Cualquier enmienda deberá aprobarse por la mayoría de dos tercios de los diputados en el ejercicio efectivo de sus funciones.¹⁰⁵

¹⁰² Cfr. artículo 87 de la Constitución española.

¹⁰³ Cfr. artículo 167 de la Constitución española.

¹⁰⁴ Entendiendo como tal, al órgano de conducción de la política general del país y órgano superior de la administración pública, como lo señala el artículo 182 de la Constitución de Portugal.

¹⁰⁵ Artículo 285 y siguientes de la Constitución de Portugal.

- ***Puerto Rico***

Por lo que refiere a la facultad de presentar proyectos de ley, en Puerto Rico, ésta corresponde a los legisladores, para su eventual aprobación.

En cuanto a la Cámara de Representantes, ésta tendrá facultad de presentar todo proyecto de ley para obtener rentas, pero el Senado podrá proponer enmiendas o convenir en ellas como si se tratara de cualquier otro proyecto de ley. Asimismo, dicha Cámara podrá iniciar procesos de residencia y formular acusación con la concurrencia de las dos terceras partes del número total de sus miembros.¹⁰⁶

Por su parte, el Senado tendrá el poder exclusivo de juzgar y dictar sentencia en todo proceso de residencia; y al reunirse para tal fin los senadores actuarán a nombre del pueblo y lo harán bajo juramento o afirmación. No se pronunciará fallo condenatorio en un juicio de residencia sin la concurrencia de tres cuartas partes del número total de los miembros que componen el Senado, y la sentencia se limitará a la separación del cargo.¹⁰⁷

Por lo que refiere a los Secretarios de Gobierno que asistan al Gobernador, se nombrarán con el consejo y consentimiento del Senado;¹⁰⁸ de igual manera, se tomará en cuenta su consejo y consentimiento cuando se trate del nombramiento de Jueces.¹⁰⁹

Finalmente, la proposición de las enmiendas a la Constitución de Puerto Rico, serán a cargo de la Asamblea Legislativa mediante resolución concurrente aprobada por no menos de dos terceras partes del número total de los miembros que componen cada Cámara.¹¹⁰

¹⁰⁶ Artículo III, Sección 17 y 21 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

¹⁰⁷ Artículo III, Sección 21 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

¹⁰⁸ Artículo IV, Sección 5 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

¹⁰⁹ Artículo V, Sección 8 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

¹¹⁰ Artículo VII, Sección 1 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

- **Uruguay**

Por lo que refiere a la Constitución de la República Oriental de Uruguay, prevé en su artículo 133, que todo proyecto de ley puede tener su origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de alguno de sus miembros o por el Poder Ejecutivo a través de sus Ministros.

Es facultad del Poder Ejecutivo, presentar proyectos de iniciativas para la creación de empleos, dotaciones o retiros, asignación o aumento de pensiones o recompensas pecuniarias, establecimiento o modificaciones de causales, cómputos o beneficios jubilatorios.¹¹¹

Asimismo, el artículo 85 de la Constitución uruguaya establece que le compete a la Asamblea General, autorizar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la deuda pública nacional, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público, requiriéndose, en los tres primeros casos, la mayoría absoluta de votos del total de los componentes de cada Cámara.

Por último, en cuanto a la reforma de la Constitución de la República de Uruguay, se concede su iniciativa:¹¹²

- Al diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional.
- A la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, mediante proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular.

¹¹¹ Artículo 86 de la Constitución de la República Oriental de Uruguay.

¹¹² Artículo 331 de la Constitución de la República Oriental de Uruguay.

- A dos quintos del total de componentes de la Asamblea General. Sus proyectos serán presentados al Presidente de la misma y serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice.
- A los senadores, a los Representantes y al Poder Ejecutivo, cuyos proyectos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea General.

A modo de conclusión, de esta breve referencia a la facultad de iniciar leyes que se desprende de las Constituciones Iberoamericanas se infiere que entre los países cuyas Cortes Supremas, Tribunales Superiores de Justicia, Tribunales Constitucionales e incluso el propio Consejo de la Judicatura, pueden presentar iniciativas de ley, destacan: Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, lo que implica un total de 14 países; de los cuales en 8 de ellos las iniciativas de leyes deben ser en el ramo de su competencia y en 6 no se establece constitucionalmente ninguna restricción por materia.

Asimismo, existen 4 países específicamente Ecuador, El Salvador, Honduras y Panamá, que además de contar sus órganos judiciales con la facultad de presentar iniciativas de ley, se les consulta cuando un proyecto es vetado por el Ejecutivo por considerarlo inconstitucional, lo que implica una actuación dentro del procedimiento legislativo como autoridad en la materia de constitucionalidad de la norma.

En este mismo orden de ideas, en 8 Constituciones Iberoamericanas, de los países de Andorra, Argentina, Costa Rica, Chile, España, Portugal, Puerto Rico y Uruguay, no se otorga facultad de presentar proyectos de ley a las Cortes Supremas, ni participar en el

procedimiento legislativo con propuestas de proyectos ni como peritos para opinar sobre la constitucionalidad de los mismos.

Lo anterior, se puede representar en los siguientes cuadros:

FACULTAD DE PRESENTAR INICIATIVAS DE LEY POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN IBEROAMÉRICA.

PAÍS	ÓRGANO JUDICIAL	SÓLO EN MATERIA JUDICIAL	REFORMAS CONSTITUCIONALES	DICTAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD PREVIO
Bolivia	Corte Suprema de Justicia	✓	X	X
Brasil	Supremo Tribunal Federal Tribunales Federales	No se establece	X	X
Colombia	Corte Constitucional Corte Suprema de Justicia Consejo Superior de la Judicatura	✓	X	X
Cuba	Tribunal Supremo Popular	✓	X	X
República Dominicana	Corte Suprema de Justicia	✓	X	X
Ecuador	Corte Suprema de Justicia Tribunal Constitucional	✓	✓	✓
El Salvador	Corte Suprema de Justicia	✓	X	✓
Guatemala	Corte Suprema de Justicia	No se establece	✓	X
Honduras	Corte Suprema de Justicia	No se establece	X	✓
Nicaragua	Corte Suprema de Justicia	No se establece	X	X
Panamá	Corte Suprema de Justicia	No se establece	✓	✓
Paraguay	Corte Suprema de Justicia	No se establece	X	X
Perú	Corte Suprema de Justicia	✓	X	X
Venezuela	Tribunal Supremo de Justicia	✓	X	X

**PAÍSES IBEROAMERICANOS QUE NO CONCEDEN EN SU CONSTITUCIÓN LA FACULTAD
DE INICIAR LEYES A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES.**

PAÍS	ÓRGANOS QUE PUEDEN PRESENTAR INICIATIVAS DE LEYES	ÓRGANOS QUE PUEDEN PRESENTAR INICIATIVAS PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN
Andorra	Consejo General, Gobierno, tres <i>Comuns</i> y una décima parte del censo electoral nacional.	Los <i>Coprínceps</i> conjuntamente, o a una tercera parte de los miembros del <i>Consell General</i> .
Argentina	Legisladores, Ejecutivo y el pueblo.	Legisladores.
Costa Rica	Legisladores, Ejecutivo a través de sus Ministros de Gobierno, y el 5 % como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.	Asamblea Constituyente convocada para tal efecto.
Chile	Legisladores y el Ejecutivo.	Legisladores y Ejecutivo. Sin embargo, el Tribunal Constitucional de Chile ejercer el control de constitucional previo en relación a las leyes orgánicas antes de su promulgación, la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional de los tratados.
España	Gobierno, Congreso de los Diputados, Senado y Asambleas de las Comunidades Autónomas.	Gobierno, Congreso de los Diputados, Senado y Asambleas de las Comunidades Autónomas.

Portugal	Diputados, Gobierno, grupos de ciudadanos con derecho a voto y Asambleas Legislativas Regionales.	Los diputados.
Puerto Rico	Legisladores.	Legisladores.
Uruguay	Legisladores y Ejecutivo.	10% de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional; Asamblea General; Legisladores; y, Ejecutivo.

CAPÍTULO III. Facultad de iniciativa de ley en los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas y el Distrito Federal

El tema que nos aboca en este estudio, nos invita a reflexionar en la participación que tienen los Tribunales de Justicia de las entidades federativas dentro del procedimiento legislativo y la pertinencia del mismo. Como en otros casos, observaremos que las entidades federativas van un paso adelante de la Federación, al permitir el acceso de más sujetos legitimados para presentar iniciativas de ley, fortaleciendo con ello la construcción del marco jurídico que los rige.

Como hemos venido mencionado en páginas anteriores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no cuenta con la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos como en el caso de los Poderes Judiciales de los Estados de la República o el de los Poderes Judiciales de algunos países iberoamericanos, tal y como se desprendió del capítulo II de esta investigación; de esta manera, se considera elemental que el Poder Judicial de la Federación pueda participar activamente en la elaboración de la normativa que regula su organización interna y la que, por su quehacer cotidiano, constituye su herramienta de trabajo con la que ejerce su función jurisdiccional.

Por último, para entrar al tema de la facultad de iniciativa en las Constituciones Locales, es preciso referirnos al uso indiscriminado con que dichas normas constitucionales se refieren a los términos de derecho y facultad de iniciar leyes; no obstante, para reflejar lo que textualmente se expresa en los textos constitucionales de los Estados, se enunciará tal cual el legislador lo ha establecido ya fuere como derecho o facultad, sin olvidar que para efectos de esta tesis hemos optado por hablar de derecho cuando se

refiere al ejercicio que del mismo hace el gobernado, y de facultad cuando la que la activa es la autoridad.

Sin más preámbulo analizaremos los casos particulares de cada uno de los Estados de la Unión en materia de iniciativas de los Tribunales de Justicia.

3.1 Facultad de Iniciativa por los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, restringida a las materias de su ramo

- ***Aguascalientes***

En el Estado de Aguascalientes se le reconoce al Máximo Tribunal de la entidad la facultad de iniciar leyes en las materias que le competen. Dicho esto con fundamento en el artículo 30 de la Constitución Política del Estado, que señala que la iniciativa de leyes les corresponde a los diputados al Congreso del Estado, al gobernador, al **Supremo Tribunal de Justicia en asuntos de su ramo** y a los Ayuntamientos en asuntos de su competencia.

- ***Baja California***

En cuanto al Estado de Baja California, quienes se encuentran facultados para iniciar leyes y decretos son los diputados locales; el gobernador; el **Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia**; el **Tribunal Electoral** en asuntos relativos a la materia electoral; los Ayuntamientos; el Instituto Electoral y de Participación ciudadana del

Estado únicamente en materia electoral; y, los ciudadanos residentes en la entidad federativa.¹¹³

La normativa del Estado de Baja California prevé no sólo al Tribunal Superior de Justicia para presentar iniciativas de ley sino que también distingue al Tribunal Electoral con esa facultad lo que nos conduce a la consideración de un nuevo actor dentro de la formación legislativa local que parece considerar la necesidad de que más actores participen en el procedimiento legislativo, apoyados por la experiencia de su quehacer cotidiano.

- **Campeche**

Constitucionalmente, en Campeche se otorga el derecho de iniciar leyes o decretos al gobernador del Estado; a los diputados al Congreso del Estado; a los Ayuntamientos por lo que concierne a los asuntos del ramo municipal; al **Tribunal Superior de Justicia en materia de su competencia**; y finalmente, a los órganos públicos autónomos exclusivamente en materia de su competencia.¹¹⁴

Una vez más las facultades del Poder Judicial Local para iniciar leyes se ven restringidas únicamente sobre asuntos de su competencia; sin embargo, esto no es óbice para reconocerle una participación importante en el procedimiento legislativo de la entidad federativa tratada.

¹¹³ Artículo 28 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

¹¹⁴ Cfr. el artículo 46 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche.

- **Chiapas**

Por su parte, la Constitución chiapaneca reconoce el derecho de iniciar leyes o decretos al gobernador del Estado, a los diputados, al **titular del Poder Judicial del Estado en materia de su ramo**, a los Ayuntamientos en asuntos municipales y a los ciudadanos del Estado en los términos en que disponga la ley.¹¹⁵

- **Chihuahua**

Al tratarse de la formación de las leyes, el artículo 68 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua confiere el derecho de iniciar leyes y decretos, a los diputados, al gobernador, al **Supremo Tribunal en asuntos concernientes al ramo de justicia**, a los Ayuntamientos en lo que se relacione con asuntos del gobierno municipal y a los chihuahuenses mediante iniciativa popular presentada en forma por ciudadanos debidamente identificados y cuyo número sea cuando menos el 1% de los inscritos en el padrón electoral.

- **Colima**

Colima también contempla en su legislación la facultad de iniciar leyes por parte del Poder Judicial, al señalar en la fracción III del artículo 37 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, que el derecho de iniciar leyes le corresponde a los diputados, al gobernador, al **Supremo Tribunal de Justicia en asuntos del ramo de justicia**, a los Ayuntamientos y a los ciudadanos colimenses debidamente identificados, mediante iniciativa suscrita por cuando menos el 3% de los inscritos en el nominal de electores.

¹¹⁵ Artículo 27 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

Más adelante, en el artículo 45 de la Constitución Local, se le reconoce otra participación al Supremo Tribunal de Justicia en el procedimiento legislativo, cuando se le concede el derecho de nombrar un representante para que sin voto, asista a las sesiones con la finalidad de apoyar las observaciones que hiciere a las iniciativas de ley o decreto y para sostener las que procedieren de dicho Tribunal, a cuyo efecto se le dará aviso oportuno del día de la discusión de la iniciativa, relativa al ramo judicial, remitiéndole copia de la iniciativa.

Bajo este mismo tenor, en el caso de que una iniciativa sea objetada por el Supremo Tribunal de Justicia, dicha iniciativa deberá ser aprobada por cuando menos el voto de las dos terceras partes de los diputados respecto de los puntos en que hubiere discrepancia.¹¹⁶ De ello, deriva un reconocimiento significativo a la participación del Poder Judicial Local en la formación de leyes o decretos alusivos al ramo judicial, que repercute en la aprobación de una mayoría reforzada por parte de los miembros de la Cámara, respecto de las observaciones que haga el Tribunal.

- ***Estado de México***

Por su parte, el artículo 51 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México consagra que el derecho de iniciar leyes y decretos corresponde al gobernador del Estado; a los diputados; al **Tribunal Superior de Justicia en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia**; a los Ayuntamientos en los asuntos que incumben a los Municipios y en general, tratándose de la administración pública y gobierno municipales en cualquier materia referente a sus facultades y a las concurrentes con los demás ámbitos de gobierno; a los ciudadanos

¹¹⁶ Cfr. el artículo 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

del Estado en todos los ramos de administración; y, a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México en materia de su competencia.

La normativa mexiquense agrega un sujeto más para atribuirle facultades para presentar iniciativas de leyes y decretos como es el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Estado cuya participación en la creación de leyes es significativa por su protagonismo en la protección de los derechos humanos. Cabe mencionar que este sujeto fue adicionado a la lista el 25 de julio de 2008 según constan en la publicación oficial del Estado.¹¹⁷

Asimismo, el artículo 52 de la Constitución comentada, establece la posibilidad de que la Legislatura del Estado solicite, de así considerarlo conveniente, la presencia de los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, de los directores de los organismos auxiliares, de los **Magistrados** y de los **miembros del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial**, cuando sea necesaria para el estudio de iniciativas de leyes o decretos, de sus respectivas competencias.

- **Guanajuato**

El derecho de iniciar leyes o decretos en el Estado de Guanajuato le compete al gobernador del Estado, a los diputados al Congreso del Estado, al **Supremo Tribunal de Justicia en el ramo de sus atribuciones**, a los Ayuntamientos o Concejos Municipales y a los ciudadanos que representen cuando menos el 3% de los inscritos en la lista nominal de electores correspondientes a la Entidad y reúnan los requisitos previstos por la Ley respectiva.¹¹⁸

¹¹⁷ Gaceta del Gobierno del Estado de México del 25 de julio de 2008, tomo CLXXXVI, no. 17, pp. 1-2.

¹¹⁸ Cfr. el artículo 56 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.

- **Guerrero**

El derecho de iniciar leyes en la Constitución de Guerrero se le reconoce al gobernador del Estado, a los diputados al Congreso del Estado, al **Tribunal Superior de Justicia cuando se trate de la Ley Orgánica del Poder Judicial** y a los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia.¹¹⁹

Además de los sujetos anteriores, la fracción IV del artículo 17 de la Constitución Local citada, señala como una prerrogativa del ciudadano guerrerense la *participar en los procesos de referéndum y plebiscito, que se convoquen en los términos de las Leyes correspondientes; así como en el proceso de Iniciativa Popular*, de esta manera se infiere que los ciudadanos del Estado también pueden presentar iniciativas de ley o decreto.

- **Hidalgo**

En el Estado de Hidalgo se reconoce constitucionalmente el derecho de iniciar leyes y decretos al gobernador estatal, a los diputados, **al Tribunal Superior de Justicia en su ramo**, a los Ayuntamientos, al Procurador General de Justicia del Estado en su ramo y a los ciudadanos del Estado y personas morales domiciliadas en la Entidad por conducto de los Ayuntamientos o diputados de sus respectivos Distritos Electorales.¹²⁰

Por lo que refiere a la figura del Procurador General de Justicia del Estado, éste fue objeto de reformas sustanciales el 2 de agosto de 1995; entre ellas, se le concedió la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos en su ramo, arguyendo que por su

¹¹⁹ Al efecto véase el artículo 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

¹²⁰ Artículo 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo.

tarea habitual, se conocen de las deficiencias y requerimientos de los instrumentos normativos que rigen su actuar y que, en ocasiones, son los que provocan que su desempeño no sea pronto y expedito.¹²¹

Asimismo, el artículo 50 de la Constitución Local, señala que el día establecido para la discusión de un dictamen, se le dará aviso al autor de la iniciativa, a fin de que si lo estima pertinente, pueda participar en ella por sí o por medio de un representante. Dicha reforma se llevó a cabo con la finalidad de respetar la garantía de audiencia y de petición a que tienen derecho los gobernados.¹²²

- **Jalisco**

Por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco consagra en su artículo 28 la facultad de iniciar leyes y decretos a cargo de los diputados, del gobernador de la Entidad, el **Supremo Tribunal de Justicia del Estado en asuntos del ramo de justicia**, los Ayuntamientos en asuntos de su competencia municipal, los ciudadanos inscritos en Registro Nacional de Ciudadanos cuyo número equivalga a cuando menos el 0.5 % del total de los inscritos, mediante las formalidades establecidas al efecto.

En este orden de ideas, el artículo 29 señala que cuando se discuta un proyecto de ley que se relacione con asuntos pertenecientes al ramo de justicia, se anunciará al **Supremo Tribunal de Justicia**, con una antelación de no menos de 24 horas, con la finalidad de que envíe un orador que pueda participar en el debate si así lo juzgare conveniente.

¹²¹ Exposición de motivos del 17 de julio de 1995, relativa a la reforma del 2 de agosto de 1995.

¹²² Exposición de motivos del 26 de diciembre de 2003, relativa a la reforma del 19 de abril de 2004.

- **Morelos**

El artículo 42 de la Constitución del Estado de Morelos reconoce el derecho de iniciar leyes y decretos al gobernador del Estado, a los diputados, al **Tribunal Superior de Justicia en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia**, a los Ayuntamientos y a los ciudadanos morelenses. En este último caso, la iniciativa popular deberá ser suscrita por cuando menos el 3% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado o el 10% del padrón electoral que corresponda al Municipio de que se trate.¹²³

La iniciativa popular no procede en los casos que se trate de leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal; reformas a la Constitución Política del Estado y leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Federal; que refieran al régimen interno del Gobierno Estatal o Municipal; sobre la designación del gobernador interino, sustituto o provisional; Juicio Político; respecto los convenios con la Federación y otros Estados de la República; y las demás que determine la Constitución.¹²⁴

Finalmente, en atención a la facultad de iniciar leyes o decretos del Tribunal Superior de Justicia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado confirmando que dicha especificación en razón del Poder Judicial Local, *tiene como objetivo acotar el campo o margen de acción sobre el que puede desenvolverse en lo que atañe al derecho de iniciativa de que se trata, al establecer la materia sobre la que pueden versar sus propuestas, de manera que, a contrario sensu, se encontrará impedido para presentar proyectos ajenos a los tópicos que le fueron reservados, a diferencia de lo que sucede con otros entes como el Gobernador del Estado, los*

¹²³ Cfr. la fracción III del artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

¹²⁴ Cfr. la fracción II del artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

diputados al Congreso, o hasta los propios Ayuntamientos, quienes al no encontrarse circunscritos a presentar sus iniciativas en alguna materia en particular, pueden formular sus propuestas en cualquier disciplina. Por tanto, la particularización referida no constituye el establecimiento de una facultad reservada en exclusiva, para presentar proyectos de ley o decretos en materia de funcionamiento y organización de la administración de justicia; al contrario, el dispositivo distingue de modo tal que le impide al Tribunal proponer iniciativas sobre cualquier otro tema, en contraste con los demás entes que pueden presentar iniciativas en esa y en cualquier otra temática. Este criterio se ve fortalecido con la interpretación sistemática de los artículos 40, fracción III, 70, fracción I y 99 fracción I, de la propia Constitución Política del Estado de Morelos, en donde se reitera la particularización de los temas que puede abordar el Tribunal Superior de Justicia en ejercicio de su facultad de iniciar leyes, a diferencia de lo que sucede con el Gobernador y el Congreso, que no se encuentran limitados en ese rubro.¹²⁵

- **Nayarit**

En cuanto a la Constitución de Nayarit, se prevé que la iniciativa y formación de leyes les compete a los diputados, al gobernador del Estado, al **Tribunal Superior de Justicia únicamente en asuntos del orden Judicial** y a los Ayuntamientos en lo

¹²⁵ “Iniciativa de reformas en materia de Administración de Justicia en el Estado de Morelos. No es facultad exclusiva del Poder Judicial Local (Interpretación del artículo 42 de la Constitución Local)”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, novena época, XXXI, enero de 2010, p. 1618. Controversia Constitucional 88/2008. Poder Judicial del Estado de Morelos. 9 de julio de 2009. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo, en www.scjn.gob.mx, consulta de 29 de abril de 2010.

relativo al gobierno municipal.¹²⁶ En este caso se observa la ausencia de la iniciativa popular para los nayaritas.

- **Oaxaca**

Por lo que se refiere a la iniciativa de leyes en Oaxaca, ésta corresponde a los diputados, al gobernador del Estado, al **Tribunal Superior de Justicia en todo lo relativo a la administración de justicia y orgánico judicial**, a los Ayuntamientos en los asuntos relativos a los Municipios por lo que atañe a sus respectivas localidades y a los ciudadanos de la Entidad.¹²⁷

Asimismo, el artículo 56 de la Constitución Oaxaqueña señala que cuando se trate de iniciativas del Tribunal Superior de Justicia del Estado, podrá designar un Magistrado para que concurra a las discusiones de la legislatura con voz únicamente, debiendo ausentarse en el acto de votación.

- **Puebla**

Constitucionalmente en Puebla se establece que la facultad de iniciar leyes y decretos corresponde al gobernador del Estado, a los diputados, al **Tribunal Superior de Justicia en lo relacionado con la administración de justicia**, a los Ayuntamientos en lo relativo a la administración municipal y a los ciudadanos de la Entidad siempre que el número sea cuando menos el 2.5 % de los inscritos en el Registro Federal de Electores.¹²⁸

¹²⁶ Artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

¹²⁷ Cfr. el artículo 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

¹²⁸ Cfr. el artículo 63 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Tratándose de la iniciativa popular, ésta no procede respecto de las materias tributaria o fiscal, los egresos del Estado y el régimen interno de los Poderes del Estado, conforme lo señala la fracción V del artículo 63 constitucional.

Asimismo, el artículo 64 de la Constitución citada, en su fracción VII, estipula que cuando el Tribunal Superior de Justicia presente una iniciativa de ley o decreto, podrá comisionar a un funcionario con la finalidad de que la defienda ante la Cámara respectiva, previo aviso del Presidente del Congreso quien deberá comunicarle el día de su discusión.

- **Sonora**

En cuanto al derecho de iniciar leyes en el Estado de Sonora, éste compete al Ejecutivo del Estado, al **Supremo Tribunal de Justicia**, a los diputados del Congreso Estatal, a los Ayuntamientos de Sonora y a los ciudadanos de la Entidad que representen cuando menos el 1% del total de los inscritos en el Padrón Estatal Electoral, conforme a los términos que establezca la Ley.¹²⁹

En atención al tema que nos compete, el artículo 54 de la Constitución de Sonora refiere que **el Supremo Tribunal de Justicia sólo podrá presentar iniciativas de leyes en el ramo de justicia.**

- **Tabasco**

El artículo 33 de la Constitución de Tabasco concede el derecho de iniciar leyes o decretos al gobernador del Estado; a los diputados; al **Poder Judicial del Estado, por conducto del Tribunal Superior de Justicia, en asuntos de su ramo;** a los

¹²⁹ Cfr. artículo 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Ayuntamientos en asuntos del ramo municipal; y, a los ciudadanos del Estado mediante iniciativa popular.

- **Veracruz**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave señala en su artículo 34 que el derecho de iniciar leyes o decretos compete a los diputados del Congreso del Estado, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en funciones, y hayan sido electos en el Estado; al gobernador del Estado; al **Tribunal Superior de Justicia, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la impartición y la administración de justicia;** a los Ayuntamientos o Concejos Municipales, en lo relativo a sus localidades y respecto los ramos que administren; a los organismos autónomos del Estado, en lo que respecta a la materia de su competencia; y, a los ciudadanos veracruzanos, mediante iniciativa popular, en los términos que señale la ley.

En la reforma integral del 3 de febrero de 2000 a la Constitución Veracruzana, entre otras innovaciones, principalmente en cuanto al control constitucional local se refiere,¹³⁰

¹³⁰ Como es el caso de la creación de una Sala Constitucional adscrita al Tribunal Superior de Justicia, cuyas atribuciones son las de conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen los derechos humanos que el pueblo veracruzano se reserve, provenientes del Congreso o Gobernador del Estado, o de los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos del Estado; conocer y resolver, en única instancia, de las resoluciones del Ministerio Público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces en relación al desistimiento que formule el Ministerio Público; sustanciar los procedimientos en las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, así como formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al Pleno del Tribunal; y, dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del Estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento.

A este respecto se ha señalado adecuadamente, que en relación al conocimiento y resolución del Ministerio Público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicte los jueces en relación al desistimiento que formule el Ministerio Público, no implican un control constitucional. Al respecto cfr. Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, “La nueva sala constitucional en el estado de Veracruz”, en

se incorporaron como sujetos legitimados para presentar iniciativas de ley, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión electos en el Estado de Veracruz que se encuentren en funciones, a los organismos autónomos y a los ciudadanos veracruzanos.

La intención del entonces gobernador del Estado, Miguel Alemán Velasco, de incorporar a los ciudadanos como sujetos legitimados con derecho de iniciativa, fue en atención a que la democracia es una forma de gobierno en la que el pueblo es el factor esencial, que se traduce en el origen, sostén y razón justificativa del Poder Público, lo que conlleva una participación efectiva del pueblo en los asuntos políticos.¹³¹

Por lo que refiere a los organismos autónomos, como innovación se creó un capítulo especial para estos, como la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Instituto Electoral Veracruzano y el órgano relativo a la Fiscalización Superior del Estado, otorgándoles a su vez la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos respecto de las materias propias de su competencia.¹³²

- **Yucatán**

En el artículo 35 de la Constitución de Yucatán se establece el derecho de iniciar leyes o decretos, el cual compete a los diputados; al gobernador del Estado; al **Tribunal Superior de Justicia en asuntos de su ramo**; a los Ayuntamientos o Concejos Municipales que conforme a las leyes en vigor hagan y realicen sus funciones,

Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo y Vega Hernández, Rodolfo (coords.), *Justicia constitucional local*, México, Fundap, 2002, colección Constitucionalismo y Derecho Público estudios, pp. 201-202.

¹³¹ Cfr. Iniciativa de ley presentada por el Lic. Miguel Alemán Velasco el 13 de septiembre de 1999 ante la Diputación Permanente de la H. Legislatura LVIII del Estado de Veracruz.

¹³² *Idem.*

tratándose de cuestiones municipales; y, a los ciudadanos con base en las modalidades que dispongan las leyes.

3.2 Facultad de Iniciativa por los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, sin restricción en las materias de su ramo

- **Baja California Sur**

Por lo que se refiere a la Constitución de Baja California Sur, también le concede la facultad de iniciar leyes a la cabeza del Poder Judicial Local, toda vez que consagra en su artículo 57 que los competentes para iniciar leyes o decretos son el gobernador del Estado, los diputados al Congreso Estatal, los Ayuntamientos, el **Tribunal Superior de Justicia**, los ciudadanos del Estado registrados en la lista nominal de electores cuyo número represente por lo menos el 0.1% del total de dicho registro, mediante escrito que cumpla con las formalidades establecidas y por conducto del Diputado de su Distrito.

- **Coahuila de Zaragoza**

En este Estado, el derecho de iniciar leyes o decretos, compete a los diputados; al gobernador del Estado; al **Tribunal Superior en materia de administración de justicia y codificación**,¹³³ a los Ayuntamientos del Estado en todo lo concerniente a su competencia municipal, previo acuerdo de la mayoría de los miembros presentes de los

¹³³ En la última década se presentaron una serie de reformas constitucionales en materia de Justicia Constitucional que permitió fortalecer al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza como un Tribunal Constitucional Local con facultad para conocer de las controversias constitucionales locales, con excepción de materia electoral; y, de las acciones de inconstitucionalidad. Se estableció así, un sistema de justicia constitucional local que vela por la constitucionalidad interior del Estado. Al respecto cfr. Froto Madariaga, Germán, “La justicia constitucional en Coahuila. Planteamiento doctrinal”, en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo y González Oropeza, Manuel (coords.), *La justicia constitucional de las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 855-856.

Ayuntamientos; a los organismos públicos autónomos en todo lo concerniente a su competencia; a los ciudadanos coahuilenses y a los que sin serlo acrediten su residencia en el Estado por más de tres años; al Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública en lo conducente a su competencia; y, a la Fiscalía General del Estado en todo lo que corresponde a sus funciones y competencias.¹³⁴

La regulación constitucional sobre la formación de leyes del Estado de Coahuila nos ofrece variantes que no se habían observado en las Constituciones Estatales anteriores, en principio al retomar la facultad de iniciar leyes por los ciudadanos del Estado, y agrega a aquellos que no siéndolo, puedan comprobar una residencia en la Entidad de cuando menos tres años, por lo tanto se amplía este derecho. Asimismo, por primera vez un Instituto de Acceso a la Información y la Fiscalía del Estado aparecen como titulares de la facultad de presentar iniciativas en lo tocante a su ramo respectivo. Derivado de lo anterior, se desprende como el legislador tuvo la intención de hacer partícipes en el procedimiento legislativo a sujetos que por su quehacer cotidiano o su derecho como ciudadanos o residentes pueden reflejar, en la creación de normas, soluciones a problemas que rebasan la escasa experiencia práctica del legislador en materias tan especializadas.

Por lo que refiere a la iniciativa de los ciudadanos, su finalidad es permitir la participación activa de los coahuilenses para dejar de ser espectadores de las acciones de gobierno, sin mayores limitantes que la capacidad para ejercer sus derechos políticos; asimismo, tiene como objetivo reconocerle el derecho a cualquier ciudadano

¹³⁴ Artículo 59 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.

de presentar iniciativas de ley sin la necesidad de que se presente con la participación de un número específico de electores que impulsen su petición.¹³⁵

En cuanto a la Fiscalía General del Estado, como uno de los atributos propios de su autonomía, puede presentar iniciativas de ley en materia de seguridad pública y procuración de justicia; asimismo, podrá elaborar, emitir y realizar las gestiones relativas a la publicación de los reglamentos de las leyes que rijan dicho organismo.¹³⁶

El instituto de acceso a la información por su parte, puede presentar iniciativas de ley, a través del Consejo General, en materia de transparencia; acceso a la información pública; protección de datos personales; y, estadística, encuestas y sondeos. Igualmente podrá el Instituto presentar anteproyectos de normas generales o particulares ante los sujetos obligados a proporcionar la información pública para que éstos regulen la materia en el ámbito de su competencia, según las bases legales y reglamentarias que expida el Instituto conforme a esta ley.¹³⁷

- **Durango**

La Constitución del Estado de Durango hace alusión al derecho de iniciar leyes y decretos cuya competencia refiere a los diputados del Congreso Estatal, al gobernador de la Entidad, al **Tribunal Superior de Justicia**, a los Ayuntamientos en lo relativo a la administración municipal y a los ciudadanos duranguenses en términos de la ley respectiva.¹³⁸

¹³⁵ Cfr. la iniciativa del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila del 23 de diciembre de 2007, relativa a la reforma del 10 de junio de 2008.

¹³⁶ Cfr. la iniciativa del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila del 20 de enero de 2009, relativa a la reforma del 16 de marzo de 2009.

¹³⁷ Al respecto véase el artículo 13 de la Ley del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza.

¹³⁸ Véase el artículo 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

Constitucionalmente en Durango no se restringen las iniciativas del Tribunal Superior de Justicia para el ramo de su materia; prueba de ello se refleja en el segundo informe de actividades 2008-2009, del Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango, Apolonio Betancourt Ruiz, quien informó que se presentó a los poderes Ejecutivo y Legislativo la iniciativa de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y la iniciativa de reformas a la Constitución en materia de administración de justicia; en este sentido, el Poder Judicial Local participó en las mesas técnicas convocadas por el Congreso del Estado para el estudio, análisis y adecuación a la reforma constitucional del Código Procesal Penal para el Estado de Durango; la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Durango; la Ley de Justicia Penal Restaurativa del Estado de Durango; la Ley de Seguridad Pública del Estado de Durango; Ley de Justicia Alternativa del Estado de Durango; la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Durango; la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango; el Código Penal para el Estado de Durango; el Código de Justicia para menores Infractores en el Estado de Durango; y, la Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.¹³⁹

Derivado de lo anterior, se infiere la latente participación del Tribunal Superior de Justicia dentro del procedimiento legislativo, lo que sin duda genera grandes avances en la administración de justicia del Estado, por su tarea constitucionalmente encomendada.

¹³⁹ Informe de gobierno del Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Durango de fecha 14 de septiembre de 2009, en www.tsjldgo.gob.mx consultada el 30 de abril de 2010.

- **Michoacán de Ocampo**

Por lo que refiere a regulación constitucional en Michoacán, se estipula que el derecho de iniciar leyes corresponde al gobernador del Estado, a los diputados, al **Supremo Tribunal de Justicia**, a los Ayuntamientos y a los ciudadanos del Estado de Michoacán. En cuanto a la iniciativa popular, ésta no procede cuando se trate de asuntos en materia tributaria o fiscal, de egresos y de regulación interna de los órganos del Estado.¹⁴⁰

En este caso, tampoco se hace alusión a la facultad de iniciar leyes por parte del Supremo Tribunal limitada a las materias relativas a su ramo.

- **Nuevo León**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León en su artículo 68 señala que la iniciativa de ley le corresponde a los diputados, la Autoridad Pública en el Estado y los ciudadanos nuevoleonenses. En este mismo orden de ideas, el artículo 69 de dicha norma, agrega que pueden presentar iniciativas de ley el Poder Ejecutivo y el **Poder Judicial** del Estado, así como los Ayuntamientos en asuntos privados de su municipalidad.

En relación a las Autoridades Públicas en el Estado, es importante mencionar que un criterio de la Corte ha sido en el sentido de referirse a la autoridad pública como *“la calidad con que es investido el funcionario del Estado cuando ejerce sus actividades dentro del ámbito de sus atribuciones legales”*.¹⁴¹

¹⁴⁰ Cfr. el artículo 36 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

¹⁴¹ “Falsedad de Informes dados a una autoridad pública distinta de la judicial, inexistencia del delito de.” *Semanario Judicial de la Federación*, Sala Auxiliar, séptima época, 169-174 séptima parte, p. 151. Amparo directo 4280/80. Pablo Emilio o Emiliano Pablo Romo Acosta. 22 de marzo de 1983. Cinco votos. Ponente: Víctor Manuel Franco Pérez, en www.scjn.gob.mx, consulta de 29 de abril de 2010.

- **Querétaro Arteaga**

El artículo 18 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro otorga la facultad de iniciar leyes y decretos al gobernador del Estado, a los diputados, al **Tribunal Superior de Justicia**, a los Ayuntamientos, a los organismos autónomos y a los ciudadanos.

Aunado a lo anterior, la fracción III del artículo 19 de la Norma Fundamental del Estado mencionado, señala que el autor de la iniciativa puede participar en los debates de su proyecto.

Es importante resaltar que con la reforma del 31 de marzo de 2008 se presentaron cambios significativos respecto de los sujetos facultados para presentar iniciativas de leyes; entre ellos, el hecho de que para el Tribunal Superior de Justicia existía restricción al presentar iniciativas únicamente en materia judicial, mientras que con la reforma del 31 de marzo de 2008 esa restricción desaparece. Por otro lado, se le concedía al Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro la facultad de presentar iniciativas en su ramo, la cual se elimina a raíz de la reforma citada y se adiciona la facultad de iniciar leyes o decretos a los organismos autónomos en general.¹⁴²

- **Quintana Roo**

Por otro lado, en Quintana Roo la facultad de iniciar leyes o decretos le compete al gobernador del Estado, a los diputados de la legislatura, a los Ayuntamientos, a los ciudadanos quintanarroenses y al **Tribunal Superior de Justicia del Estado en**

¹⁴² Véase reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro publicada en el Periódico Oficial del Estado el 31 de marzo de 2008.

materia de legislación civil, penal, familiar, procesal de estas materias y en la legislación relativa a la organización y administración de justicia.¹⁴³

Del contenido del artículo anterior se colige la trascendente intervención que tiene el Poder Judicial Local en Quintana Roo dentro del procedimiento legislativo, al concederle una amplia gama de materias torales sobre las que puede presentar proyectos de ley o decretos, lo que sin duda genera una cooperación de Poderes en las tareas que la propia Constitución Estatal les encomienda.

- ***San Luis Potosí***

En relación a la Constitución de San Luis Potosí, se establece que el derecho de iniciar leyes corresponde a los diputados, al gobernador, al **Supremo Tribunal de Justicia**, a los Ayuntamientos y a los ciudadanos del Estado.¹⁴⁴

En este mismo sentido, el artículo 66 de la Norma Fundamental del Estado refiere que cuando se trate de una iniciativa del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, el Congreso Estatal podrá solicitar al Presidente del mismo, la presencia de algún Magistrado cuando ésta sea necesaria para el estudio de los proyectos de leyes o decretos presentados en razón de su competencia.

- ***Sinaloa***

La Constitución de Sinaloa por su lado, contempla que el derecho de iniciar leyes y decretos o sus reformas compete a los miembros del Congreso del Estado, al gobernador del Estado, al **Supremo Tribunal de Justicia del Estado**, a los

¹⁴³ Artículo 68 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

¹⁴⁴ Artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

Ayuntamientos del Estado, a los ciudadanos sinaloenses y a los grupos legalmente organizados.¹⁴⁵

El artículo 46 de la misma norma en su fracción primera estipula que cuando menos tres días antes de la discusión de los proyectos o con la oportunidad necesaria, la Cámara dará aviso al Supremo Tribunal de Justicia a fin de que, si así lo consideraran conveniente, envíen un representante, que con voz, pero sin voto, tome parte de las discusiones.

En relación a la iniciativa de ley de los grupos legalmente organizados, esta facultad se adicionó el 15 de enero de 1938 al artículo 45 constitucional, haciendo honor a la tradición revolucionaria del Estado de Sinaloa, ya que dichos organismos legalmente organizados como son las agrupaciones agrarias, sindicatos, uniones, cooperativas, entre otros, son los que más sienten y conocen sus necesidades colectivas, las que no siempre con pleno conocimiento de causa llegan hasta los funcionarios públicos que tienen el deber de proveer a su favorable resolución.¹⁴⁶

Finalmente, por lo que respecta a la iniciativa popular, ésta fue adicionada a la Constitución del Estado el 18 de abril de 1979, con el propósito de ampliar más los canales de participación de la ciudadanía sinaloense.¹⁴⁷

- ***Tamaulipas***

En relación a la Constitución de Tamaulipas, ésta señala que el derecho de iniciar leyes compete a los diputados al Congreso del Estado; al gobernador del Estado; al

¹⁴⁵ Artículo 45 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa.

¹⁴⁶ Exposición de motivos del 21 de septiembre de 1937 relativa a la reforma del 15 de enero de 1938.

¹⁴⁷ Cfr. exposición de motivos del 30 de enero de 1979, relativa a la reforma del 18 de abril de 1979.

Supremo Tribunal de Justicia; a los Ayuntamientos; y, a los ciudadanos, por conducto de sus diputaciones.¹⁴⁸

- **Tlaxcala**

La Constitución Tlaxcalteca faculta para iniciar leyes y decretos a los diputados, al gobernador, al **Tribunal Superior de Justicia**, a los Ayuntamientos, a los habitantes del Estado en los términos que establezca la Ley y a los titulares de los órganos públicos autónomos.¹⁴⁹

Como se deduce del artículo citado, existe la iniciativa popular en el caso de Tlaxcala. Asimismo, los órganos públicos autónomos como el Instituto Electoral de Tlaxcala, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del mismo Estado, pueden presentar iniciativas de ley, lo que amplía el número de sujetos activos dentro del procedimiento legislativo local permitiendo la injerencia de otros especialistas, por su labor cotidiana, en la formación de leyes. Estos órganos públicos, antes de la reforma del 1o. de agosto de 2008 a la Constitución Local, se encontraban en una posición confusa frente a los poderes públicos tradicionales, de tal suerte que con dicha reforma se pretendió agruparlos para una sistematización correcta dentro de la Constitución Local.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Cfr. artículo 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

¹⁴⁹ Cfr. artículo 46 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

¹⁵⁰ Véase el Expediente parlamentario número 047/2008 que contiene la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala del 12 de junio de 2008.

- **Zacatecas**

Finalmente, el derecho de iniciar leyes o decretos en Zacatecas, compete a los diputados a la Legislatura del Estado, al gobernador del Estado, al **Tribunal Superior de Justicia del Estado**, a los Ayuntamientos Municipales, a los representantes del Estado ante el Congreso de la Unión, a los ciudadanos zacatecanos radicados en el Estado y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos en el ámbito de su competencia.¹⁵¹

Como se puede desprender de lo enunciado hasta ahora, se concluye que en todas las entidades federativas del país, se le otorga a sus respectivos Tribunales de Justicia la facultad para presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso Local, en algunos casos con restricciones y en otros sin ellas.

3.3 Facultad de Iniciativa y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Por lo que refiere al Distrito Federal, es preciso aclarar que no se contempla en el Estatuto de Gobierno la facultad de presentar iniciativas de ley para el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por el contrario dicha facultad sólo se le reconoce a los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a los ciudadanos del Distrito Federal respecto de las materias de la competencia de la Asamblea Legislativa.¹⁵² Es importante señalar que hasta antes de la reforma del 4 de diciembre de 1997 al Estatuto de Gobierno, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos estaba facultado para presentar iniciativas de ley ante la Asamblea Legislativa y no así los ciudadanos del Distrito Federal.

¹⁵¹ Cfr. artículo 60 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

¹⁵² Al respecto véase el artículo 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

FACULTAD DE PRESENTAR INICIATIVAS DE LEY POR LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA LOCALES.

ESTADO	SUJETOS LEGITIMADOS PARA PRESENTAR INICIATIVAS DE LEYES O DECRETOS	RESTRICCIONES A LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA PARA PRESENTAR INICIATIVAS EN EL RAMO DE SU COMPETENCIA	REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN LOCAL	PARTICIPACIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA EN LAS DISCUSIONES DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS EN EL RAMO DE SU COMPETENCIA POR OTROS ACTORES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO
Aguascalientes	Diputados locales Gobernador Supremo Tribunal de Justicia Ayuntamientos	✓	X	X
Baja California	Diputados locales Gobernador Tribunal Superior de Justicia Tribunal Electoral Ayuntamientos Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado Ciudadanos residentes	✓	X	X

Baja California Sur	Diputados locales Gobernador Ayuntamientos Tribunal Superior de Justicia Ciudadanos del Estado	No establece	X	X
Campeche	Diputados locales Gobernador Ayuntamientos Tribunal Superior de Justicia Órganos públicos autónomos	✓	X	X
Chiapas	Diputados locales Gobernador Titular del Poder Judicial del Estado Ayuntamientos Ciudadanos del Estado	✓	X	X
Chihuahua	Diputados locales Gobernador Supremo Tribunal Ayuntamientos Ciudadanos del Estado	✓	X	X

Coahuila de Zaragoza	Diputados locales Gobernador Tribunal Superior Ayuntamientos Organismos públicos autónomos Ciudadanos del Estado Residentes por más de tres años Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública Fiscalía General del Estado	En materia de administración de justicia y codificación.	X	X
Colima	Diputados locales Gobernador Supremo Tribunal de Justicia Ayuntamientos Ciudadanos del Estado	✓	X	✓
Durango	Diputados locales Gobernador Tribunal Superior de Justicia Ayuntamientos Ciudadanos del Estado	No establece	✓	X
Estado de México	Diputados locales Gobernador Tribunal Superior de Justicia Ayuntamientos	✓	X	✓

	Ciudadanos del Estado Comisión de Derechos Humanos del Estado			
Guanajuato	Diputados locales Gobernador Supremo Tribunal de Justicia Ayuntamientos o Concejos Municipales Ciudadanos del Estado	✓	X	X
Guerrero	Diputados locales Gobernador Tribunal Superior de Justicia Ayuntamientos Ciudadanos del Estado	✓	X	X
Hidalgo	Diputados locales Gobernador Tribunal Superior de Justicia Ayuntamientos Procurador General de Justicia Ciudadanos del Estado Personas Morales domiciliadas en el Estado	✓	X	✓

Jalisco	Diputados locales Gobernador Supremo Tribunal de Justicia Ayuntamientos Ciudadanos del Estado	✓	X	✓
Michoacán de Ocampo	Diputados locales Gobernador Supremo Tribunal de Justicia Ayuntamientos Ciudadanos del Estado	No establece	X	X
Morelos	Diputados locales Gobernador Tribunal Superior de Justicia Ayuntamientos Ciudadanos del Estado	✓	X	X
Nayarit	Diputados locales Gobernador Tribunal Superior de Justicia Ayuntamientos	✓	X	X
Nuevo León	Diputados Autoridad Pública en el Estado Ciudadanos del Estado Poder Ejecutivo Poder Judicial	No establece	X	X

	Ayuntamientos			
Oaxaca	Diputados Gobernador Tribunal Superior de Justicia Ayuntamientos	✓	X	✓
Puebla	Diputados locales Gobernador Tribunal Superior de Justicia Ayuntamientos Ciudadanos del Estado	✓	X	✓
Querétaro Arteaga	Diputados locales Gobernador Tribunal Superior de Justicia Ayuntamientos Organismos autónomos Ciudadanos del Estado	No establece	X	✓
Quintana Roo	Diputados locales Gobernador Ayuntamientos Ciudadanos del Estado Tribunal Superior de Justicia	En materia civil, penal, familiar, procesal y administración de justicia.	X	X

San Luis Potosí	Diputados locales Gobernador Supremo Tribunal de Justicia Ayuntamientos Ciudadanos del Estado	No establece	X	✓
Sinaloa	Diputados locales Gobernador Supremo Tribunal de Justicia Ayuntamientos Ciudadanos del Estado Grupos legalmente organizados	No establece	X	✓
Sonora	Diputados locales Gobernador Supremo Tribunal de Justicia Ayuntamientos Ciudadanos del Estado	✓	X	X
Tabasco	Diputados locales Gobernador Tribunal Superior de Justicia Ayuntamientos Ciudadanos del Estado	✓	X	X

Tamaulipas	Diputados locales Gobernador Supremo Tribunal de Justicia Ayuntamientos Ciudadanos del Estado	No establece	X	X
Tlaxcala	Diputados locales Gobernador Tribunal Superior de Justicia Ayuntamientos Habitantes del Estado Órganos públicos autónomos	No establece	X	X
Veracruz de Ignacio de la Llave	Diputados locales Diputados y Senadores al Congreso de la Unión electos en el Estado Gobernador Tribunal Superior de Justicia Ayuntamientos o Concejos Municipales Organismos autónomos del Estado Ciudadanos del Estado	✓	X	X
Yucatán	Diputados locales Gobernador Tribunal Superior de Justicia Ayuntamientos o Concejos	✓	X	X

	Municipales Ciudadanos del Estado			
Zacatecas	Diputados locales Gobernador Tribunal Superior de Justicia Ayuntamientos Representantes del Estado ante el Congreso de la Unión Ciudadanos del Estado Comisión Estatal de Derechos Humanos	No establece	X	X

CAPÍTULO IV. Iniciativa de ley como facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su calidad de jurisdicción constitucional

4.1 La Suprema Corte de Justicia de la Nación en su calidad de jurisdicción constitucional como un órgano facultado para presentar iniciativas

Como se ha señalado a lo largo de esta investigación, se considera a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el órgano más idóneo para presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en las materias que le competen por materia de su ramo. Su labor de jurisdicción constitucional le dota de la visión necesaria para identificar los problemas que generan las lagunas, las antinomias o bien, la ausencia de legislación en su totalidad.

En caso de que el Poder Judicial y, en particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puedan presentar iniciativas de leyes, se podrían resolver los inconvenientes derivados de conflictos jurisdiccionales, ahorrando con ello grandes costos en recursos materiales y humanos. La óptica del juzgador coadyuvaría en el fortalecimiento de un sistema jurídico más acorde a la realidad social que se vive en los tribunales.

4.1.1 Iniciativa de ley o decreto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en asuntos de su organización y procedimiento judicial

Con la propuesta plasmada en esta investigación se pretende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México tenga la facultad de presentar iniciativas de leyes, igual que los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas y los órganos homólogos en distintos países iberoamericanos, en materias relativas a su organización y al procedimiento judicial; ello, por considerarse como el Poder especializado, con la

pericia le otorga en dichas materias y que lo distingue con una visión integral en cuanto a las deficiencias que la ley pudiera presentar.

Tales materias sobre las cuales pudieran versar estas iniciativas de leyes son las siguientes:

- Leyes relativas a la administración, organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación.
- Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Federal de Procedimientos Penales.

4.2 Principales posturas que se oponen a la posible facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para presentar iniciativas ante el Congreso

Existen diversas posturas que rechazan la propuesta de que se le otorgue al Máximo Tribunal de Justicia del país la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos ante las Cámaras del Congreso de la Unión, entre las cuales destacan las que a continuación se mencionan:

4.2.1 Posición contradictoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al examinar una ley, objeto de impugnación inconstitucional, cuya propuesta de iniciativa hubiese sido por la misma Suprema Corte

Uno de los principales argumentos en contra de que la Suprema Corte de Justicia del país pueda presentar iniciativas de leyes o decretos, versa sobre la posible contradicción en que incurriría dicho Tribunal al analizar una ley objeto de impugnación inconstitucional cuya iniciativa hubiere sido presentada por la propia Suprema Corte de Justicia. Se infiere que sería contradictorio que la resolución de la Corte fuera en el sentido de declarar inconstitucional una ley que ella misma propuso ante el órgano legislador.

A este respecto cabe señalar que en principio una ley presentada por la cabeza del Poder Judicial implicaría una propuesta que sería analizada por el Congreso de la Unión pasando por todas las etapas implicadas en el procedimiento legislativo, incluyendo el de la promulgación y publicación que corren a cargo del Ejecutivo Federal, por lo que en todo momento existiría la posibilidad de que estos últimos dos Poderes hicieran las modificaciones o adecuaciones que estimaren pertinentes, cuanto más si existiera alguna duda sobre la constitucionalidad del proyecto.

Asimismo, en caso de que una ley, incluso con la presunción de constitucionalidad de los tres Poderes de la Unión, fuera impugnada constitucionalmente, podría ser analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En caso de que surgieran razones suficientes que justifiquen la inconstitucionalidad de la ley o decreto, la Corte podrá resolver en favor de la ponderación de la Constitución, tal y como lo ha hecho con los criterios jurisprudenciales que ha emitido, y que por diferentes interpretaciones

se ha visto en la necesidad de cambiar argumentando las razones de hecho y de Derecho que convaliden el nuevo criterio.

Lo anterior tomando en cuenta además que al ser el Supremo interprete de la Constitución el que presente la iniciativa, implica la presunción de que se elaboró y proyectó bajo el marco de nuestra Constitución.

4.2.2 La Suprema Corte de Justicia de la Nación con facultad de iniciativa, rompería con el principio de división de poderes, consagrado en el artículo 41 constitucional

La invasión de poderes no debe confundirse con la colaboración de poderes. En atención a la facultad que nos ocupa de presentar iniciativas de leyes, no se invadiría las competencias del Poder Legislativo, toda vez que éste seguiría teniendo control total sobre la aprobación o desechamiento del proyecto presentado por el Poder Judicial a través de la Suprema Corte de Justicia; asimismo, dentro de todas las etapas del procedimiento legislativo que fueron previamente analizadas en el capítulo primero de esta tesis, se muestra que la etapa de la iniciativa de ley es apenas un eslabón en la cadena que da paso a la creación o modificación de una norma.

Esta colaboración entre los Poderes de la Unión, se ha manifestado en nuestro sistema jurídico a través de distintas facultades que no son propias de la naturaleza esencial de cada uno de ellos, mismas que fueron desarrolladas el capítulo primero de esta investigación, de entre las que podemos hacer una mención sucinta de las siguientes:

- El Poder Ejecutivo puede presentar iniciativas de ley, expedir reglamentos y promulgar leyes; celebrar tratados internacionales; suspender las garantías individuales y legislar por tiempo determinado; modificar las cuotas tarifarias de

importación y exportación; regular el comercio exterior; procurar justicia; conceder indultos a los reos sentenciados por delitos federales o delitos comunes en el Distrito Federal.

- El Poder Legislativo concede licencias al Poder Ejecutivo y acepta su renuncia; se erige como Colegio Electoral y designa al sustituto del presidente con carácter sustituto, interino o provisional; tiene a su cargo la declaración de procedencia para retirar o no la inmunidad a los servidores señalados por el artículo 111 constitucional, para que puedan ser acusados penalmente; lleva a cabo el juicio político; resuelve los conflictos sobre los límites territoriales de las entidades federativas; puede admitir nuevos Estados a la Unión Federal; así como, formar nuevos Estados; cambiar la residencia de los Poderes Supremos de la Federación; y, crear y suprimir empleos públicos de la Federación.
- El Poder Judicial, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dictar reglamentos y acuerdos generales; mediante el Consejo de la Judicatura Federal expide reglamentos interiores de trabajo; formula y aprueba el proyecto del presupuesto anual de egresos; emite jurisprudencia; nombra a los funcionarios internos; tiene la administración, vigilancia y disciplina del mismo Poder; determina el número, división de circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito; distribuye los asuntos entre las Salas; concede licencias a sus integrantes; fija los días y horas de las sesiones; nombra los comités necesarios para los asuntos de su competencia; designa al representante de la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación; y, apercibe, amonesta e impone multas a los abogados, agentes de negocios, procuradores o

litigantes, en las promociones que hagan ante la Suprema Corte, si procedieren en su caso.

En atención a lo anterior, Juventino V. Castro y Castro señaló que *no existe una verdadera división de Poderes, sino una distribución racional del poder político entre tres ramas diferenciadas para el ejercicio de la soberanía popular.*¹⁵³

En este mismo orden de ideas, el Doctor Héctor Fix Zamudio ha mencionado:

“Tenemos la convicción de que el organismo judicial debe intervenir en el procedimiento legislativo y en sus aspectos previos, en cuanto a la elaboración de los ordenamientos que se refieren a la prestación jurisdiccional, tanto en su aspecto orgánico como procesal.

*Esta participación, que se puede traducir en la atribución de facultades de iniciativa ante el organismo legislativo –que no necesariamente tienen que ser exclusivas– y en la elaboración de proyectos propios, o de dictámenes sobre los redactados por el ejecutivo, etcétera, todo ello en las materias relacionadas con las actividades judiciales, como una labor de apoyo a la reforma judicial y procesal que con tanta urgencia se requiere en Latinoamérica.”*¹⁵⁴

Lo cierto es que, lejos de romper con el principio de la división de poderes, lo que haría sería reforzarlo. En este sentido opina Rodrigo Bueno Lacy, que el Poder Judicial ha carecido de la independencia necesaria para tomar decisiones que equilibren las de los otros Poderes; así, el Poder Judicial nunca ha estado en el mismo plano de importancia

¹⁵³ Castro y Castro, Juventino, *La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p. 107

¹⁵⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, p. 45

que el Poder Ejecutivo o el Legislativo.¹⁵⁵ Para apoyar este argumento, otros autores mencionan que en México, el Presidente de la República constituye el centro del poder político del sistema, y que ejerce un marcado predominio sobre los otros dos Poderes de la Unión.¹⁵⁶

4.2.3 El Poder Judicial a diferencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo no se encuentra legitimado a través del voto popular, para presentar iniciativas de ley o decreto

Si bien es cierto que la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es por una participación directa del voto de los ciudadanos mexicanos, si lo es por una participación indirecta, toda vez que quienes proponen y aprueban la integración de los miembros de la Suprema Corte corre a cargo del Poder Ejecutivo Federal y de la Cámara de Senadores respectivamente, quienes fueron elegidos por la votación directa del pueblo y a quienes se les legitimó para dicha tarea.

Por otro lado, el hecho de que los Ministros no sean elegidos directamente por el voto popular no es óbice para que no sean los sujetos más expertos, por las tareas constitucionales que tienen que desempeñar, para la valoración de las propuestas de modificación de normas de aplicación estricta para el correcto ejercicio de las funciones que a lo largo del desarrollo constitucional del país se les han conferido. Finalmente, las decisiones de los Ministros de la Suprema Corte se adoptan por los miembros que propusieron y aprobaron los representantes elegidos por el pueblo otorgándoles la confianza para dicha encomienda.

¹⁵⁵ Bueno Lacy, Rodrigo, “El Poder Judicial también legisla”, *El mundo del abogado*, México, año 11, núm. 116, diciembre 2008, p. 46.

¹⁵⁶ Carpizo, Jorge y Madrazo Jorge, *op. cit.*, p. 52.

Nos resta recalcar una vez más que, en el caso de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación presentare una iniciativa de ley, esto implicaría forzosamente la revisión del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, por lo que estos últimos aprobarían o rechazarían el proyecto en atención a los intereses de los gobernados a quienes representan y por quienes fueron elegidos para desempeñar sus cargos.

4.2.4 Posible confusión entre la facultad del Poder Judicial de la Federación para aplicar la ley y la de presentar iniciativas de ley, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Se ha señalado una posible confusión entre la máxima facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como lo es la administración de justicia y la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos, lo que se traduce en la aplicación de la norma por un lado, y la participación en su diseño por el otro;¹⁵⁷ sin embargo, es preciso aclarar que cuando el Alto Tribunal presente una iniciativa no lo haría en su función de órgano encargado del control constitucional, sino como Poder Público con la facultad de presentar iniciativas, mismas que en todo momento podrán ser rechazadas por el Poder Legislativo o por el Poder Ejecutivo en el caso que este último las llegare a vetar.

Por otro lado, se menciona que al tener el Poder Ejecutivo la facultad de presentar iniciativas de leyes no implica que incurra en confusión de atribuciones al aplicarla, ya que el mismo que las inicia las ejecuta, por lo que no se considera tampoco que el Poder Judicial llegare a incidir en dicha confusión.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Castro y Castro, Juventino, *op. cit.* p. 57

¹⁵⁸ *Ibidem*, pp. 57-58

4.3 Presunción de constitucionalidad de las iniciativas de ley de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La presunción de constitucionalidad de las leyes permite partir de la hipótesis de que toda norma es presumidamente constitucional.¹⁵⁹ Se parte de la base constitucional para dar vida a una norma, por lo tanto, cuando se presente una iniciativa de ley por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se presumirá que es constitucional no sólo por que el sujeto que la presenta lleva a cabo las funciones jurisdiccionales bajo el marco de la Norma Suprema, sino que al presentar una iniciativa de ley se infiere la necesidad de no contrariar los preceptos fundamentales de la Carta Magna, además de la obligación de los sujetos que la presentan, al comprometerse con guardar y hacer guardar la Constitución en la protesta de su cargo.

Cualquier materia que se proyecta legislar requiere que se analice a la luz de la Constitución, además de identificar primero las ventajas e inconvenientes de dicha reforma o creación.¹⁶⁰

4.3.1 Presunción de constitucionalidad en la iniciativa planteada por el Máximo Tribunal de justicia del país

La presunción de constitucionalidad de que fuera objeto una iniciativa de ley o decreto presentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaría reforzada con una triple presunción de constitucionalidad, ya que sería primero por la Suprema Corte la que al presentarla lo haría a la luz de la Constitución; posteriormente el Poder Legislativo al seguir cada una de las etapas del procedimiento legislativo y que pasaría

¹⁵⁹ Afonso Da Silva, Virgilio, “La interpretación conforme a la Constitución”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 12, enero-junio de 2005, pp. 9-10.

¹⁶⁰ Sempé Minvielle, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998, pp. 1-7.

por la supervisión de cada una de las Cámaras, las que en cualquier momento tendrían la facultad de rechazar el proyecto si lo estimaren contrario a los principios que emanan de la Constitución Federal; y, finalmente sería el titular del Ejecutivo quien revisaría el proyecto, con la facultad de vetarlo en caso de así considerarlo oportuno.

Por lo expuesto, una propuesta de ley o decreto de reformas presentado por el Poder Judicial a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, después de promulgada y publicada, estaría revisada por los tres Poderes de la Unión quienes están obligados a sujetarse a los preceptos constitucionales.

4.3.2 Presunción de constitucionalidad de la iniciativa durante el procedimiento legislativo

En el caso del aparato legislador, al ser el órgano democráticamente legitimado para llevar a cabo la creación y modificación de normas, implícitamente existe una presunción de constitucionalidad en los proyectos de leyes o decretos.

Lo anterior, en atención a que el creador de la norma, en su autonomía política alusiva a la decisión de oportunidad para legislar, debe llevar a cabo su actuar a fin de hacer posible el cumplimiento de los fines establecidos en la Norma Fundamental, sin dejar de lado las condiciones políticas, sociales, económicas, internacionales y demás, que transforman constantemente la realidad del Estado.¹⁶¹

Los legisladores antes de presentar una iniciativa de ley, deben tomar en cuenta algunas características previas, entre ellas, el que se haga un primer análisis de

¹⁶¹ Palacios Alcocer, Mariano y Castellanos Madrazo, J. Francisco, “Algunos apuntes sobre la interpretación constitucional”, en Valadez, Diego y Carbonell Sánchez, Miguel, *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, pp. 733-735.

constitucionalidad, porque se corre el riesgo eventual de anulabilidad o inaplicabilidad a través de los mecanismos de control constitucional como son el juicio de amparo, las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad. Por ello, es menester que las iniciativas de los legisladores atiendan en una primera instancia a la distribución de competencias que marca la propia Constitución Federal¹⁶² y se respete el procedimiento de creación establecido al efecto.

Otro aspecto que se toma en cuenta por parte del cuerpo legislativo es el relativo a los contenidos obligatorios o prohibitivos que fija la Norma Fundamental para que se incluyan o extraigan de las leyes.¹⁶³

En este orden de ideas, el legislador debe considerar las interpretaciones que por vía jurisprudencial ha establecido el Poder Judicial, relativas a la materia sobre la cual va a presentar su iniciativa de ley o decreto, con la finalidad de integrar armónicamente la iniciativa al interior del orden jurídico.¹⁶⁴ Aunado a ello, debe incluir en el dictamen respectivo, los razonamientos que el juzgador utilizó en su interpretación jurisprudencial.¹⁶⁵

4.3.3 Presunción de constitucionalidad de la iniciativa durante el derecho de veto

El veto que tiene a su cargo el titular del Ejecutivo, implica un deber cuando se rechaza un proyecto de ley o decreto que ya ha sido sancionado por el Poder Legislativo y el mismo afecta derechos fundamentales, ya que es obligación del titular de la

¹⁶² Raigosa Sotelo, Luis, *¿Cómo hacer una iniciativa de Ley? Legisprudencia y eficacia de la legislación*, México, Senado de la República-ITAM, 2008, p. 256.

¹⁶³ *Idem.*

¹⁶⁴ *Ibidem*, pp. 256-257.

¹⁶⁵ Gámiz Parral, Máximo Netzahualcóyotl, *Legislar: quién y cómo hacerlo*, México, Limusa, 2007, colección reflexión y análisis, p. 184.

administración pública federal respetar la Constitución, por lo que en dicho caso no promulga el proyecto que ante él se ha presentado.¹⁶⁶

Cuando una iniciativa llega al Ejecutivo para su promulgación y publicación, éste, a través del ya analizado derecho de veto, está facultado para rechazar el proyecto. Así, ante la revisión del Ejecutivo dentro del procedimiento legislativo, estamos en presencia de una nueva presunción de constitucionalidad. El titular de la administración pública revisará el proyecto bajo el marco de la Norma Suprema, toda vez que es su deber constitucional, conforme a la protesta que hace de su cargo, el guardar y hacer guardar la Constitución Federal.

Dicho lo anterior, la triple presunción de constitucionalidad que tendría una norma al ser presentada por el Poder Judicial para su posterior revisión y análisis, por el Legislativo y el Ejecutivo, de la que se ha hablado anteriormente, resultaría positivo para la aplicación de la norma creada.

4.4 Motivos por los cuales se considera necesario el otorgamiento de la facultad de iniciativa de ley a la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Mejorar el sistema normativo, es uno de los motivos que dan vida a esta propuesta, en el sentido de la conveniencia de tomar en cuenta, dentro del procedimiento legislativo, la participación del Poder de la Unión encargado de la aplicación e interpretación del Derecho. Esto le otorga la pericia para la resolución de los conflictos jurisdiccionales que día a día se plantean ante los órganos encargados de impartir justicia, y lo califica para presentar iniciativas de leyes o decretos para la mejor solución de las controversias que se le plantean.

¹⁶⁶ Leiva Fernández, Luis F. P., *Fundamentos de técnica legislativa*, Buenos Aires, La ley, 1999, p. 187.

Todos los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas del país y los homólogos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México en algunos países de Iberoamérica tales como Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, cuentan con la facultad de iniciar leyes.

Aunado a lo anterior, la triple presunción de constitucionalidad, a la que se hizo referencia en el apartado 4.3 de este capítulo, y de la que estarían investidos los proyectos propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que llegaran a publicarse como ley o decreto, constituye un motivo más para robustecer las facultades que la Constitución le confiere.

Las iniciativas de leyes o decretos que presentare la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pudieran darse en el sentido de la abrogación de una norma que se declare previamente inconstitucional, como resultado de una acción abstracta de inconstitucionalidad. Asimismo, podrían presentarse en el sentido de reformar una norma que se haya advertido inconstitucional en un apartado específico de la misma. O bien, que sin existir una declaratoria previa por parte del Máximo Tribunal de Justicia del país, el mismo considere oportuno modificar la legislación en concordancia con la jurisprudencia que ha emitido o a la realidad social que ha superado a la normativa vigente.

4.4.1 Fortalecimiento del justo equilibrio de los Poderes de la Unión

Un Estado Federal encuentra su sustento en la división de poderes, misma que por mandato constitucional asigna las tareas que cada Poder de la Unión tiene encomendada; no obstante, la propia Norma Fundamental prevé la colaboración entre

los Poderes a través de la asignación de facultades que materialmente le corresponden a un Poder pero que formalmente le asigna a otro.

En este orden de ideas, constitucionalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación al tener la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Poder Legislativo, fortalecería esa colaboración de tareas al apoyar la labor legislativa con la especialización que detenta al resolver los problemas sociales que se le plantean, y a los que debe dar una solución acorde con la Constitución.

La creación de leyes o decretos se lleva a cabo a través de la participación de dos Poderes, el Legislativo y el Ejecutivo; la intervención del Judicial en esta tarea constitucional respecto de las materias que le competen, en atención a su función jurisdiccional, fortalecería la labor legislativa sin invadir su esfera competencial o la del titular de la administración pública, quienes seguirían contando con las funciones que les son encomendadas por la propia Constitución Federal en relación al procedimiento legislativo.

Es irrefutable la legítima potestad constitucional del Poder Legislativo para ser creador de la norma, pero también es evidente el contacto con las necesidades sociales que tiene el Poder Judicial por su quehacer jurisdiccional habitual, lo que le faculta para presentar soluciones mediante iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, sin que con ello debilite el monopolio legislativo de la creación de normas, pues el mismo Poder Legislativo seguiría reservándose el derecho de aceptar o desechar dichas iniciativas. El Poder Ejecutivo ya goza de dicha facultad de iniciativa, por lo que no se encuentra alguna razón de peso por la que el Poder Judicial carezca de ese mismo reconocimiento.

Derivado de todo ello, se reconoce que al realizar funciones que materialmente le corresponde a un Poder distinto al que la está realizando, se coadyuva en las tareas constitucionalmente designadas para el beneficio de la sociedad, sin existir una invasión competencial en perjuicio de los preceptos constitucionales.

4.4.2 Reconocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Más Alto Tribunal del país en la interpretación y aplicación de la Ley

El Poder Judicial de la Federación, por mandato constitucional, es autoridad suprema en la solución de conflictos originados en el seno de la sociedad y garante de la propia Norma Fundamental. Dichos conflictos, se traducen en controversias que se suscitan por motivo de la aplicación de una ley o porque se considera que se ha vulnerado el orden constitucional. De esta manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Máximo intérprete de la Constitución y las leyes, adquiere una supremacía respecto de los demás órganos que integran el Poder Judicial.

Sin embargo, aun cuando ha quedado plasmado constitucionalmente su papel supremo de intérprete de la norma, que se traduce a través de la jurisprudencia, la Suprema Corte de nuestro país, tiene nula participación en el procedimiento de reformas, no obstante la delicada tarea que tiene encomendada, aunado ello a que es el órgano más idóneo que existe para presentar iniciativas de ley o decreto en materias procedimentales o de administración de justicia, pues sus funciones implican una estrecha relación con los conflictos jurídicos que se suscitan en el acontecer cotidiano, motivados por lo desplazada que ha quedado la norma para hacer frente a los mismos o por las lagunas de difícil ubicación que la misma presenta.

Como ha sostenido el Dr. Santiago Nieto, la interpretación de las normas depende del operador jurídico, misma que lleva a cabo conforme al contexto histórico en el momento concreto en que se plantea. En la actualidad y gracias a la falta de consensos para la aprobación de las normas y a la imperiosa necesidad de evolucionar el marco jurídico, la interpretación judicial ha asumido el liderazgo que el Derecho legislado está dejando en el proceso de ajuste democrático.¹⁶⁷ En aras de este liderazgo, es oportuno que el intérprete de la norma participe en su creación, mediante la aportación de los criterios que sustenta para la aplicación de la misma a los casos concretos que se suscitan en el seno de la sociedad.

4.5 Propuesta de reforma y adición a los artículos 71 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Para proponer el siguiente decreto de reforma a la Constitución Federal se han tomado como base las propuestas que distintos grupos parlamentarios han presentado en torno a esa temática y los motivos que a lo largo de esta investigación se han expuesto:

Decreto que reforma y adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único.- Se reforman las fracciones II, III y último párrafo del artículo 71, y se adiciona una fracción IV al mismo artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

¹⁶⁷ Nieto Castillo, Santiago, “Jurisprudencia e interpretación jurídica”, en Valadez, Diego y Carbonell Sánchez, Miguel, *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 680.

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

I.- ...

II.- A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;

III.- A las Legislaturas de los Estados; y

IV.- A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en asuntos relativos a la organización y procedimiento judicial.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

ARTÍCULO TRANSITORIO

Único.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

CONCLUSIONES FINALES

- La colaboración entre los Poderes de la Unión fortalece el sistema federal y facilita las tareas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga a cada uno de ellos. El reconocimiento constitucional de la facultad de iniciar leyes o decretos al Poder Judicial, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, robustece esa colaboración. No implica una invasión competencial, por el contrario, es una cooperación para la realización de las tareas conferidas a los Poderes de la Unión para hacer frente a las necesidades que la sociedad demanda.
- La perspectiva jurídico-social que aportaría la Suprema Corte de Justicia de la Nación al presentar iniciativas de leyes o decretos, enriquecería la tarea legislativa y coadyuvaría en la construcción de un sistema jurídico interno armónico, y que invariablemente contribuiría en el equilibrio de la división de Poderes. El constante ejercicio en la administración de justicia por parte de la Suprema Corte, la convierte en el órgano más especializado para en la formación de la normativa relativa a la función jurisdiccional.
- Todos los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas tienen la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos ante el órgano legislativo local, sin que exista confusión con las funciones jurisdiccionales que desempeñan día a día. Asimismo, los homólogos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México en países iberoamericanos tales como Bolivia, Brasil,

Colombia, Cuba, Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, cuentan con la facultad de iniciar leyes, sin que dicha facultad constituya una invasión competencial o un obstáculo en quehacer jurisdiccional.

- Los Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son los sujetos más especializados, por su quehacer cotidiano en la interpretación y aplicación del Derecho, para presentar iniciativas de leyes y decretos de reformas sobre las materias relativas a su ramo competencial, toda vez que al resolver los conflictos que se le plantean, tiene mayor conocimiento de los problemas que se derivan de la aplicación de la ley.
- Una iniciativa de ley o decreto planteada por el Poder Judicial de la Federación, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia procedimental y de justicia constitucional, proveería a esas leyes de una triple presunción de constitucionalidad: la que estaría a cargo de la Suprema Corte al elaborar la iniciativa, la del Poder Legislativo durante el procedimiento legislativo de que fuera objeto esa iniciativa, y finalmente, la del Poder Ejecutivo al analizar la iniciativa para su promulgación y publicación respectiva.
- La valoración de las normas que realiza la Suprema Corte de Justicia al aplicarla a los casos concretos, constituye una labor valiosa que, de tomarse en cuenta dentro de los proyectos de iniciativas de leyes o decretos, integraría en el ordenamiento jurídico la labor legislativa y jurisdiccional que se lleva a cabo

durante la creación y formación de normas y la integración de los criterios sustentados a través de la jurisprudencia.

- Con la participación dentro del procedimiento de creación de las normas jurídicas ante el Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial de la Federación se fortalecería frente a los otros dos Poderes de la Unión y se identificaría como un auténtico Poder de contrapeso dentro de la representación del poder público del Estado.
- El que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuente con iniciativa de ley o decreto se justifica por ser ésta el Máximo intérprete y guardián de la Constitución Federal, a partir de las resoluciones que día a día pronuncia dentro de la esfera competencial que le reconoce la Constitución Política de los Estados Mexicanos.
- Se propone un decreto de reforma al artículo 71 constitucional que le otorgue a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de iniciar leyes en asuntos relativos a la organización y procedimiento judicial, y que aterrizaría los argumentos hasta aquí expuestos. Esta propuesta constituye el resultado de la incorporación de todos los elementos por los que se considera necesaria la participación del Poder Judicial dentro del procedimiento legislativo, en el cual participarían los tres Poderes de la Unión.
- La facultad de iniciativa de leyes de la Suprema Corte de Justicia fortalecería la división de poderes; armonizaría la relación entre la jurisprudencia y la

legislación; colocaría al Poder Judicial de la Federación en igual plano de condiciones frente al Legislativo y al Ejecutivo; y, robustecería la presunción de constitucionalidad en las normas creadas o modificadas mediante un proyecto formulado por ella.

ANEXOS

A continuación se presentan las iniciativas que han presentado distintos grupos parlamentarios con la finalidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga facultad para presentar iniciativas de ley o decreto ante el Poder Legislativo Federal.

ANEXO 1

INICIATIVA PRESENTADA EL 14 DE JULIO DE 1994 POR: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL DIPUTADO CUAUHTÉMOC LÓPEZ SÁNCHEZ

Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados

QUE ADICIONA UNA FRACCIÓN IV AL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CONFERIR A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LA FACULTAD DE INICIATIVA, PRESENTADA POR EL DIPUTADO CUAUHTÉMOC LÓPEZ SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DEL JUEVES 14 DE JULIO DE 1994.

Problema grave y sentido por el pueblo de México es el relativo a la administración de justicia, tanto en el ámbito federal como en el de los estados que forman parte de la República.

La búsqueda de soluciones apuntan a una reforma judicial federal a la que nos referiremos por ser esta materia de la competencia del Congreso de la Unión.

La reforma judicial es impostergable y sin duda compleja por las funciones que al poder judicial confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la diversidad de leyes que regulan sus funciones y procedimientos en diferentes materias.

No debemos perder de vista que la norma jurídica tiene por finalidad el regular las relaciones que se producen en el seno de la sociedad con el fin de asegurar la justicia y la paz social. Por lo anterior, deben ser permanentemente revisadas a fin de adecuarlas

a la dinámica social, de tal manera que mantenga su eficacia satisfaciendo los propósitos para los que fueron creadas.

Es función permanente no sólo del Poder Legislativo a través del ejercicio de la facultad que la propia Constitución le confiere, de iniciar y de aprobar normas jurídicas, sino también del Poder Ejecutivo con la facultad de iniciativa y de promulgación que conforme al procedimiento la misma Constitución establece.

De contar con la facultad de iniciar leyes, se fortalecería la autonomía del Poder Judicial en relación con el Legislativo y el Ejecutivo o de ambos.

En la historia legislativa, como más adelante se detalla, observamos que en algunas leyes supremas, constituciones del siglo pasado, el Poder Judicial sí tuvo la facultad de iniciativa de ley en materia de su competencia, sin que se expliquen las razones por las cuales le fue conferida o suprimida dicha facultad.

La Constitución vigente señala en el artículo 71 lo siguiente:

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

- I. Al Presidente de la República,
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y
- III. A las legislaturas de los estados.

."

Antecedentes históricos y doctrinales relacionados con el otorgamiento de la facultad de presentar iniciativas de ley a la Suprema Corte de Justicia de la nación.

I. Constitución de Apatzingán

Sin que el Supremo Tribunal de Justicia gozara del derecho de presentar iniciativas de ley, se le otorgaba la facultad de "representar" en contra de la ley, lo que debería hacer dentro del término perentorio de 20 días (artículo 128), siendo necesario que tal "representación" fuere calificada de fundada por la pluralidad absoluta de votos del Congreso, para que la ley fuera suprimida y no pudiera volver a proponerse nuevamente, sino hasta transcurridos seis meses (artículo 129).

II. Constitución de Cádiz

Los tribunales no tenían intervención alguna en el proceso de formación de las leyes.

III. Constitución de 1824

La Corte Suprema de Justicia carecía de facultades para intervenir en el proceso de formación de las leyes.

IV. Leyes Constitucionales de 1836

En la Tercera Ley Constitucional, por primera vez se otorgó a la Suprema Corte de Justicia la facultad de presentar iniciativa de ley, en los siguientes términos:

Artículo 26. Corresponde la iniciativa de las leyes:

- I. Al supremo Poder Ejecutivo y a los diputados en todas materias.
- II. A la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo.
- III. A las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

Artículo 27. El supremo Poder Ejecutivo y la alta Corte de Justicia podrán, cada uno en su línea, iniciar leyes declaratorias de otras leyes, y los diputados podrán hacer la misma iniciativa, si se reúnen 15 para proponerla.

Artículo 28. Cuando el supremo Poder Ejecutivo o los diputados iniciaren leyes sobre materias en que concede la iniciativa el artículo 26 a la Suprema Corte de Justicia y juntas departamentales, se oír el dictamen respectivo de aquélla y de la mayoría de éstas, antes de tomar en consideración la iniciativa.

Artículo 29. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, ni aquéllas en que convenga la mayor parte de las juntas departamentales. Las demás se tomarán o no en consideración, según lo calificare la cámara, oído el dictamen de una comisión de nueve diputados, que se elegirá en su totalidad cada año y se denominará de peticiones."

V. Proyecto de Constitución de 1840

Sin que estuviere reconocida intervención alguna de la Corte Suprema de Justicia en el proyecto de Constitución de 1840, en el voto particular de José Fernando Ramírez se proponía el otorgamiento del derecho de iniciativa a la Corte Suprema de Justicia, en los siguientes términos:

Derecho de petición e iniciativa

Todo ciudadano mexicano, en mi dictamen, puede dirigir sus proyectos y peticiones en derecho a la Secretaría de la Cámara de Diputados, para que ésta los pase a la comisión que establece la segunda parte del artículo 29 de la tercera ley constitucional,

que deberá quedar para sólo este fin. Las iniciativas hechas por los diputados, Gobierno, Corte de Justicia en su caso y juntas departamentales, deberán quedar expeditas y libres de aquel tramite, y sólo estarán sujetas al de que se oiga a la mencionada Corte de Justicia, cuando se hagan por los otros poderes en asuntos pertenecientes a este ramo, y a las juntas departamentales sobre contribuciones e impuestos. "Esto último deberá entenderse, sin perjuicio de que aquéllas se decreten provisionalmente cuando lo exija así el interés común."

VI. Proyectos de Constitución de 1842

En el primer proyecto de Constitución (proyecto de la mayoría), se contemplaba la intervención de la Suprema Corte de Justicia en el proceso de formación de las leyes, en los siguientes términos:

Artículo 63. Corresponde la iniciativa de las leyes:

I. Al Presidente de la República, asambleas departamentales y diputados, en todas materias.

II. A la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

Artículo 64. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, las que se presenten firmadas por cinco diputados, las que dirigiere una Asamblea departamental sobre asuntos privativos a su departamento y aquéllas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las asambleas.

Asimismo, se otorgaba expresamente el derecho de iniciativa para proponer reformas constitucionales a la Corte Suprema de Justicia, en los términos siguientes:

Artículo 179. Solamente las asambleas departamentales tienen la prerrogativa de iniciar reformas constitucionales y la Corte Suprema de Justicia la tendrá en lo relativo al orden judicial. Nunca se podrá proponer la reforma total de la Constitución.

En el proyecto de Constitución elaborado por la minoría de la comisión, no se daba intervención alguna a la Suprema Corte en el proceso de formación de las leyes.

IX. Constitución de 1857

En el Proyecto de Constitución se regulaba la iniciativa de las leyes en el artículo 65, que establecía:

Artículo 65. El derecho de iniciar leyes compete: al Presidente de la Unión, a los diputados al Congreso federal, y a las legislaturas de los estados.

En la sesión del 14 de octubre de 1856 se sometió a votación el texto del artículo 65 del proyecto de Constitución, habiendo propuesto Joaquín Ruiz que el derecho de iniciativa se hiciera extensivo al Poder Judicial, a lo que se opusieron Arriaga y Moreno (no se especifican en la crónica del Congreso Constituyente de Zarco, los argumentos empleados tanto a favor como en contra). El artículo fue aprobado por unanimidad de los 80 constituyentes presentes, habiendo formulado Ruiz una adición, en el sentido de otorgar al Poder Judicial el derecho de iniciativa, siendo admitida por 42 votos contra 38, por lo que pasó a comisión.

En la sesión del 22 de noviembre de 1856, al estarse discutiendo el artículo 69, que regulaba el trámite dado a las iniciativas de reforma, Ruiz preguntó qué suerte había tenido su propuesta de adición para que se otorgara el derecho de iniciativa al Poder Judicial, habiendo respondido Mata que si bien la comisión no se había ocupado hasta esa fecha de las propuestas de adiciones, anunciaba que el dictamen sería contrario a la propuesta de Ruiz.

En la sesión de 21 de enero de 1857 se presentó el dictamen de la Comisión de Constitución, relativo a la adición propuesta por Ruiz, en el cual la comisión se pronunció en contra de dicha propuesta, siendo aprobado el dictamen.

Con motivo de la reforma de 13 de noviembre de 1874 (relativa al restablecimiento del Senado), se modificó el artículo 65, con objeto de otorgar el derecho de iniciativa tanto a los diputados como a los senadores

X. Constitución de 1917

En el proyecto de Constitución presentado por Carranza al Congreso Constituyente, se regulaba la iniciativa de las leyes en el artículo 71, que disponía:

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

I. Al Presidente de la Unión;

II. A los diputados y senadores al Congreso general y

III. A las legislaturas de los estados. Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates".

En la sesión matutina del 5 de enero de 1917, se dio lectura al dictamen de la comisión, en donde se proponía se aprobara el artículo del proyecto de Carranza en los términos propuestos.

En la sesión matutina del 6 de enero de 1917, se volvió a dar lectura al dictamen de la comisión, el cual fue sometido a discusión, sin que hubiere habido quien se pronunciara en contra. Se aprobó el artículo 71 por unanimidad.

En la sesión vespertina del 25 de enero de 1917, se presentaron por la Comisión de Estilo las minutas correspondientes a diversos artículos, entre los que se encontraba el artículo 71, quedando dichas minutas a disposición de los constituyentes en la Secretaría. No obstante que se señala que el artículo 71 se encuentra en la sección de preceptos a los que se les hicieron pequeñísimos cambios, tales como el agregar o suprimir una coma, se infiere que en la fracción I fue sustituida la denominación de "Presidente de la Unión", por la de "Presidente de la República", siendo aprobadas en conjunto las modificaciones realizadas por la Comisión de Estilo.

XI. Regulación de la facultad de presentar iniciativas de reformas constitucionales y de ley, en las constituciones estatales

A) Iniciativa de reformas constitucionales. Principalmente existen tres tipos de constituciones en lo relativo a la iniciativa de reformas constitucionales, a saber:

- 1) Constituciones que expresamente otorgan la iniciativa de reformas constitucionales.
 - a) Un subgrupo otorga tal iniciativa al gobernador, a los diputados locales, al Tribunal Superior de Justicia y a los ayuntamientos. Tal es el caso de las constituciones de Baja California Sur (artículo 166), estableciéndose un mínimo de cuatro diputados y de Hidalgo (artículo 150), requiriéndose un mínimo de tres diputados.
 - b) Otro subgrupo otorga la iniciativa de reformas constitucionales a los diputados locales y al gobernador. Se trata de las constituciones de Coahuila (artículo 196), en donde son necesarios por lo menos tres diputados; Guerrero (artículo 125); Nayarit (artículo 131), requiriéndose la mayoría del número total de diputados; Querétaro (artículo 161), que señala un mínimo de cinco diputados y Veracruz (artículo 130), necesitándose más de la mitad de los diputados.
- 2) Constituciones que indirectamente otorgan la iniciativa de reformas constitucionales.

a) Encontramos un subgrupo de constituciones que sin otorgar expresamente la iniciativa de reformas, remiten a las reglas prescritas para la formación de las leyes, en donde se detalla a quien corresponde presentar las iniciativas correspondientes. Así, tenemos que la Constitución de Chiapas (artículo 83 en relación con el artículo 27), otorga el derecho de iniciar leyes al gobernador, a los diputados, al Tribunal Superior de Justicia (en materia de su ramo) y a los ayuntamientos (en asuntos municipales); que la Constitución del Estado de México (artículo 234 en relación con el artículo 59), otorga la iniciativa de ley a los diputados, al gobernador, al Tribunal Superior de Justicia (en lo relativo a su ramo) a los ayuntamientos (en lo referente a su materia) y a los ciudadanos del Estado y que la Constitución de Nuevo León (artículo 151 en relación con el artículo 68), otorga la iniciativa de ley a los diputados, a toda autoridad pública en el Estado (entiéndase autoridad estatal) y a cualquier ciudadano nuevoleonés.

b) Otro subgrupo otorga la iniciativa de reformas constitucionales a quienes tienen derecho de iniciar leyes. Es el caso de la Constitución de Michoacán (artículo 164, fracción I, en relación con el artículo 36), que otorga el derecho de iniciar leyes (y por ende, reformas constitucionales), al gobernador, a los diputados, al Supremo Tribunal de Justicia y a los ayuntamiento y de la Constitución de San Luis Potosí (artículo 119 en relación con el artículo 37), que limita el derecho de presentar iniciativas de reformas constitucionales y los funcionarios que tienen la iniciativa de leyes, siendo tales los diputados, el gobernador, el Supremo Tribunal de Justicia (en asuntos de su ramo) y los ayuntamientos (en lo relativo a su competencia), por lo que quedan excluidos los ciudadanos del Estado, que en los términos del artículo 37 tienen el derecho de presentar iniciativa de ley.

3) Constituciones que omiten señalar a quién corresponde la iniciativa de reformas constitucionales. Siendo éste el mismo caso que el de la Constitución Federal, que también es omisa en la cuestión que nos ocupa, estimamos que tal circunstancia debe ser interpretada como ocurre en el caso de la Constitución Federal, en el sentido de que la iniciativa de reformas constitucionales corresponde a quienes tienen el derecho de iniciar leyes.

a) El subgrupo más numeroso es el de las constituciones que otorgan la iniciativa de leyes a los diputados locales, al gobernador, al Tribunal Superior de Justicia (en

asuntos de su ramo) y a los ayuntamientos (en asuntos de su competencia). Aquí encontramos a las constituciones de Aguascalientes (artículo 30), Baja California (artículo 28), Colima (artículo 37), Chihuahua (artículo 68), Durango (artículo 50), que sólo limita la iniciativa de los ayuntamientos y del Supremo Tribunal de Justicia y también otorga la iniciativa a los consejos municipales; Guanajuato (artículo 56), que no limita la iniciativa de los ayuntamientos y también otorga tal derecho a los consejos municipales; Jalisco (artículo 16), Morelos (artículo 42), que no limita la iniciativa de los ayuntamientos; Puebla (artículo 63), Sonora (artículos 53 y 54), que sólo limitan las iniciativas del Supremo Tribunal de Justicia; Tabasco (artículo 33), Tamaulipas (artículo 64), que únicamente limita la iniciativa de los ayuntamientos (y simbólicamente otorga la iniciativa "a los ciudadanos por conducto de los diputados"); Tlaxcala (artículo 46) y Yucatán (artículo 35), que también otorga el derecho de iniciar leyes a los consejos municipales.

b) Existen cuatro constituciones que otorgan la iniciativa de ley a diversos sujetos, por lo que deben ser consideradas como casos únicos.

Así encontramos que la Constitución de Oaxaca (artículo 50), otorga el derecho de iniciar leyes a los diputados, al gobernador, al Tribunal Superior de Justicia "en todo lo administrativo y orgánico judicial", a los ayuntamientos (en asuntos municipales), y a los ciudadanos del Estado en todos los ramos de la administración. La Constitución de Quintana Roo (artículo 68), otorga la iniciativa de ley al gobernador, a los diputados y a los ayuntamientos (simbólicamente otorga el mismo derecho a los ciudadanos "por conducto de los diputados de su distrito").

La Constitución de Sinaloa (artículo 45), otorga la iniciativa de ley a los diputados, al gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia, a los ayuntamientos, a los ciudadanos y a los grupos legalmente organizados en el Estado. Por último, la Constitución de Zacatecas (artículo 43), otorga el derecho de iniciar leyes a los diputados, al gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia, a los ayuntamientos y a los representantes del Estado ante el Congreso de la Unión.

Por cuanto hace al otorgamiento de la facultad de presentar iniciativas de reformas constitucionales al Poder Judicial local, Hernández Viveros sostiene que se ha considerado que éste "representa el cuerpo más especializado en el aspecto jurídico,

con respecto a los otros dos poderes, factor suficiente para considerarle como elemento determinante para su inclusión en el órgano reformador, pues su intervención posibilita la consideración de jurisprudencias a proposiciones de reformas cuya técnica resulte precaria; de este modo se logra la depuración de la terminología, se permite la sistematización de los ordenamientos locales, evitando contradicciones tanto internas, como con el Pacto Federal y, se logra la adecuación de los instrumentos jurídicos necesarios para objetivar el derecho.

Del análisis de los antecedentes anteriormente expuestos se desprende, que diversas constituciones han otorgado la facultad de iniciativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que hay constitucionalistas que apoyan el otorgamiento de esa facultad y otros que la rechazan, es el caso del maestro Ignacio Burgoa Orihuela y del maestro Felipe Tena Ramírez, respectivamente.

Sin duda, los puntos de vista del maestro Burgoa y del también jurista Hernández Viveros nos arrojan mayor claridad y justificación sobre la conveniencia de dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la facultad de iniciativa, considerando que el órgano de gobierno responsable de la aplicación de la ley es quien puede tener el mejor conocimiento de ella, de su aplicación, de sus deficiencias y de la necesidad en su caso de su modificación.

El punto del maestro Tena no nos parece atendible, porque de serlo tampoco el Poder Ejecutivo debería iniciar leyes en la materia de su competencia. Todo lo anterior implicaría considerar que solo el Poder Legislativo Federal y las legislaturas de los estados deberían tener la facultad de realizarlo.

También es importante considerar que en el ámbito estatal diversas constituciones ya le confieren a sus tribunales superiores de justicia la facultad de iniciar leyes en su materia, lo que ha resultado beneficioso para la impartición de justicia, es el caso entre otros del Estado de Chiapas.

Por lo anterior y reiterando lo inicialmente expuesto en el sentido de que es justificado y urgente realizar la reforma judicial federal, proponemos dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la facultad de iniciativa de ley en su materia, adicionando dicha facultad con una fracción IV del artículo 71 constitucional.

Lo anterior permitirá recoger la experiencia de quienes integran la judicatura federal, sin menoscabo de la intervención de los otros poderes que la propia Constitución señala, lo que coadyuvará al cabal cumplimiento del mandato constitucional de impartir justicia pronta y expedita impuesto al Poder Judicial Federal.

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los suscritos diputados federales de la LV Legislatura nos permitimos someter a la consideración del honorable poder constituyente permanente, para los efectos del artículo 135 del propio ordenamiento y a través del digno conducto de ustedes, secretarios de la Cámara de Diputados, la presente

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 71, CON UNA FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo único. Se adiciona la fracción IV al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 71. . . .

I a III. . . .

IV. A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las materias de su competencia."

TRANSITORIO

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, México, Distrito Federal a 14 de julio de 1994.- Rúbricas.

Turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

ANEXO 2

**INICIATIVA PRESENTADA EL 20 DE MARZO DE 2002 POR:
PARTIDO DE ACCIÓN NACIONAL
DIPUTADA YADHIRA IVETTE TAMAYO HERRERA**

REFORMAS A DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO DEL PODER JUDICIAL, PRESENTADA POR LA DIPUTADA YADHIRA IVETTE TAMAYO HERRERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DEL MIÉRCOLES 20 DE MARZO DE 2002.

Los suscritos diputados federales del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, integrante de la LVIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos someter a la consideración de esta Soberanía la presente iniciativa con proyecto de Decreto, para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Constitución Federal, con el fin de fortalecer el Poder Judicial de la Federación, iniciativa que se inscriben dentro de nuestra visión de reforma del Estado en este rubro, misma que se fundamenta y motiva bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

Acción Nacional refrenda su compromiso con la renovación y perfeccionamiento de una vida social institucionalizada, de allí se desprende la necesidad de un diseño institucional que sea congruente con el cambio que se dio a partir del 2 de julio del 2000, y que atienda a las exigencias de una auténtica reforma del Estado.

Sólo con este tipo de instituciones que cumplan eficazmente su función e interpreten los cambios de la sociedad, podemos garantizar un genuino desarrollo del Estado.

Así, encontramos la necesidad de jurisdicción que se impone como un deber del Estado, en donde el contenido de la norma no solo se exige su precisión como garantía, sino fundamentalmente su plenitud, verdadero anhelo de justicia de la nación mexicana.

Al Poder Judicial le corresponde la defensa del Derecho; interpretar la ley para establecer el orden jurídico, terminar con la incertidumbre, asegurar los derechos e intereses legalmente protegidos, reprimir las violaciones a la legalidad y resolver los conflictos de intereses, éste tiene la importante función de contribuir a mantener el orden, la seguridad, la legalidad, la justicia, asegurando la paz y la tranquilidad, concurriendo así a la realización del bienestar social y buen funcionamiento de la sociedad.

En tal virtud, el Poder Judicial de la Federación, como responsable de la administración de justicia, requiere de condiciones de legitimación mucho más exigentes, como lo son la independencia, la eficiencia y la accesibilidad.

Por lo que toca al principio de eficiencia en la justicia, es necesario que el juzgador cumpla con su tarea dentro de los tiempos y condiciones que marca la ley. Con respecto al principio de acceso a la justicia es menester señalar que las instituciones de justicia deben permanecer al alcance de la sociedad en su conjunto, y no sólo de ciertos grupos privilegiados. Por su parte, el principio de independencia, establece una separación indispensable entre la función judicial y cualquier otra actividad gubernamental o actor político, para poder proveer imparcialidad o neutralidad a dicha función.

Con las reformas constitucionales de 1994, sin duda se dio un gran avance en el fortalecimiento del Poder Judicial, que trajo consigo una profunda reestructuración orgánica, mejorando su funcionamiento administrativo, pero insuficiente en cuanto a sus alcances.

Sin embargo, la tarea de perfeccionar y consolidar nuestras instituciones de justicia debe continuar, por lo que presentamos la Iniciativa de Reforma al Poder Judicial que plantea las siguientes propuestas:

- **Unicidad Jurisdiccional: incorporación de los tribunales en materia agraria, laboral y de lo contencioso administrativo al Poder Judicial.**

El orden federal del sistema jurisdiccional mexicano, se compone a partir de diferentes tribunales no judiciales, que a pesar de que materialmente dirimen controversias, formalmente no pertenecen al Poder Judicial, tales como el Tribunal de Justicia Fiscal y

Administrativa, los Tribunales Agrarios, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, entre otros.

Lo anterior, sin duda es un detrimento al Poder Judicial como poder responsable de la potestad jurisdiccional y solución de las controversias. Por ello se plantea el establecimiento de la unidad judicial, en el entendido de que todo el orden jurídico se enlace en un solo poder, que no se distribuyan en diversas instituciones y que se pierdan en una complejidad administrativa las competencias de legalidad, de anulación, o incluso de jurisdicción.

Mediante la incorporación de los tribunales en materia agraria, contencioso-administrativo y laboral, se evitarían duplicidades y disfuncionalidades en el ejercicio de la potestad jurisdiccional encomendado al Poder Judicial. No se violentarían o cuestionarían los principios de independencia, unidad y exclusividad de jurisdicción, que requiere el Poder Judicial para desarrollarse en un verdadero estado de derecho, pues la resolución de controversias sería exclusiva del Poder Judicial.

Así mismo, con esta reforma el Consejo de la Judicatura Federal, sería el único responsable de la vigilancia y disciplina de los juzgadores y del servicio de carrera judicial.

Para evitar el rezago en el que se encuentra nuestro país en materia de unicidad judicial debemos destacar que países como España, Guatemala, Perú, Panamá, Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Japón, entre otros ya han incorporado a la fecha este mecanismo en sus sistemas jurídicos.

En virtud de lo anterior, proponemos reformar el artículo 27 a efecto de establecer que los tribunales responsables de la administración de la justicia agraria pertenezcan al Poder Judicial de la Federación.

Se pretende establecer en el artículo 94 constitucional que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en los Tribunales en materia agraria, laboral y de lo Contencioso-Administrativo, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Congruentemente con la incorporación de los Tribunales en materia agraria, laboral y contenciosa administrativa al Poder Judicial que se hace en el primer párrafo del

artículo 94, es que se plantea reformar sus subsecuentes párrafos; y planteamos las adecuaciones a los numerales 97, 100, 101, 104, 105, 107 y 110 para la viabilidad de la propuesta de unicidad judicial planteada en la presente iniciativa.

Fortalecimiento del Consejo de la Judicatura Federal

Como anteriormente se cito, en diciembre de 1994 se produjo una reforma judicial en dos vertientes principales: la reestructuración orgánica y funcional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

En la segunda vertiente, se crea el autogobierno del Poder Judicial; dando paso al Consejo de la Judicatura Federal, como un órgano cuya misión principal es garantizar la independencia del Poder Judicial en su conjunto y cuidar que se apliquen en todo tiempo los principios de la carrera judicial. Al mismo tiempo se encarga de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cabe aclarar que en 1999 las normas constitucionales sobre el Consejo de la Judicatura Federal sufrieron reformas y adiciones. Con esta, la autonomía del Consejo de la Judicatura Federal se vio vulnerada, ya que se confirió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de revocar las resoluciones que dicho Consejo emitiera. Asimismo se cambio el procedimiento para la designación de los miembros del Consejo, de tal forma que ya no sería mediante insaculación, sino que fuera el pleno de la Corte el que los designe por mayoría de ocho votos.

En tal sentido, se considera indispensable reflexionar nuevamente sobre la reestructura del Consejo de la Judicatura Federal a fin de que cumpla de manera eficaz su función como órgano auxiliar en la administración del Poder Judicial de la Federación.

Se propone reformar el artículo 100 constitucional a efecto de establecer que el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, pero estableciendo que las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables.

Se mantiene el precepto en lo tocante a que la Suprema Corte de Justicia pueda solicitar al Consejo la expedición de aquéllos acuerdos generales que consideren necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. Sin

embargo, esta iniciativa propone eliminar o derogar la disposición que permitía al pleno de la Corte el de poder revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

Facultad de iniciativa de ley a la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La iniciativa de ley es el derecho establecido por la Constitución para poder promover en el ámbito del poder legislativo, conforme a los procedimientos determinados en el propio texto de la Ley fundamental. Actualmente conforme a nuestro artículo 71 constitucional, quienes tienen la facultad para iniciar leyes son: el Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso y las legislaturas de los Estados.

En tal sentido se propone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuente con esta facultad en lo concerniente a la ley Orgánica del Poder Judicial.

Con esta propuesta se permitiría dar mayor legitimidad al origen, formulación y vigencia de la ley orgánica del Poder Judicial.

Al tener la facultad de iniciativa de Ley, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materias de su competencia se le dota de una mayor capacidad y conocimiento para formular idóneamente una propuesta de ley.

Por otra parte, cabe destacar que en otros países se establece como facultad de la Corte el derecho de iniciar leyes, como lo son: Noruega, España, Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú, Venezuela, Panamá, Brasil, República Dominicana, El Salvador y Guatemala.

Por último, en la mayoría de las Constituciones Locales de los Estados de la República Mexicana reconocen este derecho.

Por lo anterior, se propone adicionar una fracción al artículo 71 de nuestra Ley Fundamental para establecer que corresponderá también a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de iniciativa de ley, pero únicamente en cuanto a su Ley Orgánica.

Fortalecimiento de la autonomía de los poderes judiciales locales

Uno de los principales problemas que enfrenta el Poder Judicial Federal, es el rezago de expedientes, cuya causa se fundamenta en el juicio de amparo y en la manera en que éste es interpuesto. El Poder Judicial Federal al resolver estos juicios actúa como el

revisor de la legalidad de las decisiones de los tribunales del fuero común, y además, tiene la función de proteger las garantías individuales previstas en la Constitución Política. El juicio de amparo que en principio fue ideado para proteger los derechos individuales; ha derivado en ser un recurso de revisión de la legalidad de las resoluciones de las dependencias de los poderes ejecutivos federal y locales e incluso de las resoluciones de las autoridades jurisdiccionales de los poderes judiciales locales. Por otra parte, para que la función revisora del Poder Federal disminuya, se requiere que haya mayor homogeneidad en los niveles de confiabilidad en la impartición de justicia entre el fuero federal y común. La autonomía de este poder en el ámbito local debe fortalecerse a través de la profesionalización de sus funcionarios.

Es así, que el Poder judicial en el ámbito estatal aún conservan una estructura y organización arcaicos. En algunas entidades de la Federación, en la práctica subsiste la sujeción de los tribunales superiores de justicia a la autoridad del Gobernador, el sistema de permanencia en la carrera judicial en el fuero común no está suficientemente garantizado en todas las entidades, lo que da lugar al sometimiento de algunos funcionarios a fin de preservar sus cargos, esto hace aparecer a la impartición de justicia poco confiable a los ojos de los ciudadanos.

No se puede mantener una organización judicial que conlleve dos niveles de justicia que no están articulados entre ellos: el local y el federal. Las deficiencias del primero traen como consecuencia el rezago del segundo y el único perjudicado con esta situación es el ciudadano. La articulación entre estos poderes sólo se logrará cuando el nivel de independencia y profesionalización del federal y de los locales sea en la medida de lo posible similar.

En consecuencia proponemos, reformar la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal a fin de implementar un procedimiento para que la independencia del Poder Judicial Local se haga de una manera clara en la selección de los magistrados que integren este poder, por lo que integramos una adición al texto constitucional a efecto de lograr plasmar en él la elección de los miembros que conformen el Poder Judicial Local, en cada una de las entidades federativas del país y del Distrito Federal, realizando un equilibrio de poderes ya que el Poder Ejecutivo será el que proponga al

Congreso Local una terna, para que se apruebe el Magistrado o magistrados que la representación popular decida.

Se propone establecer la creación de Consejos de la Judicatura en las entidades federativas.

Por lo que se hace necesario una adición constitucional que permee en todo el país, indicando que se creen en todas las entidades federativas los Consejos de la Judicatura y además dotarles de facultades como la vigilancia y disciplina del Poder Judicial Local y la implantación de la carrera judicial local para que se cumplan con los principios de honradez, imparcialidad, excelencia, legalidad, lealtad y eficiencia, así como la elaboración del presupuesto de egresos de cada uno de los tribunales locales.

Con estas propuestas se podría contribuir a promover, en pocos años, poderes judiciales locales fuertes e independientes del poder político, como lo exige la división de poderes, fortaleciendo las garantías individuales de los ciudadanos y la eficacia misma de las instituciones públicas:

Por lo anteriormente expuesto, presentamos el siguiente:

Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Unico.- Se reforman los artículos 27 fracción XIX párrafo segundo; 71 último párrafo; 94 párrafos primero, quinto, sexto y noveno; 97 párrafos primero, segundo, cuarto y séptimo; 99 fracción IX párrafo séptimo; 100 párrafos segundo y octavo; 101 párrafos primero y segundo; 104 fracción 1-B; 105 fracción tercera; 107 inciso b fracciones segunda, tercera, cuarta y quinta; 110 párrafo primero; artículo 116 fracción III párrafo quinto. **Se adicionan** una fracción cuarta al artículo 71; un párrafo segundo a la fracción II y un inciso e) a la fracción V del artículo 107; un párrafo séptimo y octavo a la fracción III del artículo 116. **Se derogan** el párrafo tercero de la fracción XIX del artículo 27; la fracción XXIX-H del artículo 73; el párrafo noveno del artículo 100, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

ARTÍCULO 27.- . . .

. . .

. . .

. . .

...
 ...
 ...
 ...
 ...

I a XVIII.- . . .

XIX.- . . .

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, **se** instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción **del Poder Judicial de la Federación**, integrados por magistrados **designados por el Consejo de la Judicatura Federal**, y

. . . **SE DEROGA**

XX.- . . .

ARTÍCULO 71.- . . .

I a III . . .

IV. Al Poder Judicial respecto a su Ley Orgánica, a través del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, por las diputaciones de los mismos, **por el Poder Judicial de la Federación**, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

ARTICULO 73.- . . .

I a XXIX-G.- . . .

XXIX-H.- . . . SE DEROGA

XXIX-I a XXX.- . . .

ARTÍCULO 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y

Unitarios de Circuito, **en Tribunales en Materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo** y en Juzgados de Distrito

...

...

...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia del Tribunal Electoral, de los Tribunales de Circuito, **de los Tribunales en Materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo** y de los Juzgados de Distrito, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, **de los Tribunales en Materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo** y de los Juzgados de Distrito.

...

...

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito y **los de Materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo** y los Jueces de Distrito, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

...

...

ARTÍCULO 97.- Los Magistrados de Circuito, **los Magistrados en Materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo** y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o magistrado de Circuito, o **magistrado en materia Agraria, Laboral o de lo Contencioso-administrativo** o algún Juez de Distrito o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

...

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito, **de los Tribunales en materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-administrativo** y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

...

...

Los magistrados de Circuito, **magistrados en materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-administrativo**, y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.

ARTÍCULO 99.- . . .

...

...

...

I a IX.- . . .

...

...

...

...

...

Los magistrados electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen

para ser **magistrados**. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

...

ARTICULO 100.- ...

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de Circuito, **magistrados en materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo** y Jueces de Distrito; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

...

...

...

...

...

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. **Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables.** La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquéllos acuerdos generales que consideren necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal.

... **SE DEROGA (Párrafo noveno vigente)**

...

ARTÍCULO 101.- Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de Circuito, **los magistrados en materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-administrativo**, los jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia, magistrado de Circuito, **magistrado en materia Agraria, Laboral y de lo**

Contencioso-administrativo, juez de Distrito o consejero de la Judicatura Federal, así como magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

...

...

...

ARTÍCULO 104.- . . .

I.- . . .

I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren **el artículo 94 y la fracción IV, inciso e)** del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los tramites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

II a VI.- . . .

ARTÍCULO 105.- . . .

I a II.- . . .

III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito, **Magistrados en Materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo**, dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

...

...

ARTICULO 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley **reglamentaria**, de acuerdo con las bases siguientes:

I.

III.- Cuando se reclamen actos de los Tribunales **mencionados en el primer párrafo del artículo 94 de ésta Constitución**, excepto en materia electoral o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) a c) . . .

IV.- **En juicios donde intervengan Tribunales de lo Contencioso-administrativo** el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

V.- . . .

a) . . .

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por Tribunales **de lo Contencioso-administrativo**, excepto en materia electoral, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

c) a d) . . .

e) En materia agraria, cuando se reclamen sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios o el Tribunal Superior Agrario.

VI a XVIII.- . . .

ARTÍCULO 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito, **los magistrados en materia Agraria, Laboral o de lo**

Contencioso administrativo, y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

ARTICULO 116.- . . .

I a II .- . . .

III.- . . .

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las leyes de responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados. **La designación de los Magistrados se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso Local presentes, en los términos que las Constituciones y las leyes de cada entidad federativa dispongan.**

. . .

La administración, vigilancia y disciplina de los Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales de las entidades federativas estarán a cargo de un Consejo de la Judicatura de la entidad federativa respectiva.

Las Constituciones y leyes de los Estados determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura. Asimismo, fijarán los criterios conforme a los cuales se creará el servicio de la carrera judicial, sustentado en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. El servicio de carrera judicial establecerá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, evaluación, promoción y separación del servicio público.

IV a VII.- . . .

Transitorios

Único. El presente decreto entrará en vigor 90 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 20 de marzo de 2002.

Diputados: Manuel Minjares Jiménez, Yadhira Ivette Tamayo Herrera, María Teresa Gómez Mont y Urueta, Eduardo Rivera Pérez, Luis Fernando Sánchez Nava, Salvador Escobedo Zoletto, Miguel Gutiérrez Hernández, Juan Carlos Pallares Bueno, Fernando Pérez Noriega, Martha Patricia Martínez Macías, Manuel Orozco Garza, Armando Salinas Torre, Miguel Mantilla Martínez, Guillermo Anaya Llamas, Germán Pellegrini Pérez, Raúl Gracia Guzmán (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Marzo 20 de 2002.)

ANEXO 3

**INICIATIVA PRESENTADA EL 11 DE ABRIL DE 2002 POR:
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL
DIPUTADO JOSÉ FRANCISCO YUNES ZORRILLA**

DE REFORMAS Y ADICIONES AL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CONFERIR EL DERECHO RESTRINGIDO DE INICIATIVA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOSÉ FRANCISCO YUNES ZORRILLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DEL JUEVES 11 DE ABRIL DE 2002.

Exposición de Motivos

El principio de colaboración y división de Poderes implica la igualdad formal entre los Poderes de la Unión y es una condición indispensable para el fortalecimiento del Estado democrático. Nuestra Constitución Federal reconoce que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, de conformidad con la competencia atribuida a cada uno de ellos.

Aún la versión más ortodoxa de la teoría de Montesquieu sobre la división de las funciones del Estado, plantea la necesidad y conveniencia de una sana relación entre los órganos de los diferentes poderes. De modo que no puede ser tajante la división, al grado de pensar que se trate de una separación total.

Por el contrario, la realidad política y la doctrina moderna del Estado, han demostrado que los tres poderes intercalan en una relación de equilibrio, cuando existen pesos y contrapesos recíprocos, tales como el derecho de iniciativa, la sanción, promulgación y la devolución con observaciones de proyecto de ley o decreto; la facultad reglamentaria así como la atribución para proponer al Senado ternas de candidatos a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otro lado, está la facultad fiscalizadora del Poder Legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación, el juicio político, la declaración de procedencia, la aprobación del presupuesto federal a cargo de la Cámara de Diputados, la atribución

del Senado para designar a los ministros del Máximo Tribunal del país, o la de aprobar los tratados internacionales.

Hay otros medios de balance como la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal para la defensa jurídica de la Constitución, las acciones y controversias de constitucionalidad o el juicio de garantías, por citar sólo algunos.

Como se puede notar, en nuestro sistema jurídico hay múltiples ejemplos de estos saludables vasos comunicantes entre los tres poderes en los que se divide para su ejercicio el poder de la Federación, según se dispone en la Constitución Federal.

La presente iniciativa contiene una moción para establecer la inclusión de uno de estos mecanismos de equilibrio entre los poderes, con ciertas restricciones fundadas. Se propone facultar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano colegiado y Máximo Tribunal en la jerarquía del Poder Judicial de la Federación, para que pueda contar con el derecho de iniciativa, en relación sólo con dos ordenamientos federales, primero la ley que establece su organización y funcionamiento, que hoy es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en segundo término, respecto de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, que como es sabido, es la Ley de Amparo.

La proposición que se presenta, encuentra su justificación en las condiciones actuales de transformación de las instituciones del Estado las cuales han impuesto la necesidad de redefinir las relaciones entre los poderes constitucionales.

El nuevo papel que desempeña el Poder Judicial de la Federación en este contexto, exige su máximo fortalecimiento para consolidarlo como el gran árbitro nacional, fuerte e independiente, que otorgue cada vez con mayor contundencia, la estabilidad social que produce, mediante sus resoluciones jurisdiccionales fundadas en el derecho.

Podría haber quienes pensarán que el Poder Judicial no deben contar con el derecho de iniciativa en ningún caso, ya que se violaría la división de poderes. Lo anterior sería tan radical como sugerir que es inadecuado que el Poder Legislativo lleve a cabo el juicio político, o que el Ejecutivo pueda conceder indulto, por la misma razón. El principio de división de poderes se debe entender como un ideal dogmático del constitucionalismo moderno, y no como un rasero terminante y rígido.

En esta propuesta, se estima que es carente de sentido, que el mismo Poder Judicial Federal no pueda participar en las reformas a su propia Ley Orgánica. De la misma manera, se considera que es precisamente el Pleno Supremo de la Corte de Justicia de la Nación, el órgano que mejor pueden conocer desde la óptica del juzgador, la realidad que impera en los tribunales respecto del juicio de garantías. Por ello, en este proyecto se acota a estos dos puestos normativos el derecho de iniciativa para el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es importante recordar desde la tercera de las Leyes Constitucionales de 1836 ya se determinaba en su artículo 26, fracción II, que correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de iniciativa en “lo relativo a la administración de su ramo”. La misma norma se incluyó en los proyectos de 1840 y en los dos de 1842. Sin embargo, sin explicación alguna, para la Constitución de 1857 tal disposición desapareció.

Asimismo es conveniente tener presente, como un argumento de congruencia interna en el sistema jurídico nacional, que en 29 de los 31 estados libres y soberanos de la República Mexicana, se previene en sus respectivas constituciones locales Tribunales Superiores de Justicia.

En conclusión la propuesta contenida en esta iniciativa no violenta el principio de división y colaboración de los poderes constitucionales, sino por el contrario, refuerza la coordinación armónica en el desarrollo de las relaciones entre los mismos, en un marco de respeto, unidad e integración, que coadyuve al fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, para perfeccionar el marco jurídico de su actuación, sin menoscabo de los otros dos poderes de la Unión.

Por lo anteriormente expuesto y con base en la facultad que nos concede el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos someter por su conducto, a la consideración de esa soberanía, para su discusión y aprobación en su caso, la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo Unico. Se adiciona una fracción IV y se reforma el último párrafo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente en cuanto a la ley que establezca la organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, así como a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República; por la Suprema Corte de justicia de la Nación; por las legislaturas de los estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates”.

Transitorio

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF,
a los 11 días del mes de abril del año 2001.

Diputados: José Francisco Yunes Zorrilla, Fernando Ortiz Arana (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 11 de 2002.)

ANEXO 4

**INICIATIVA PRESENTADA EL 22 DE MAYO DE 2002 POR:
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA
DIPUTADO MARTÍ BATRES GUADARRAMA**

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTICULO 71 CONSTITUCIONAL, PARA QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ADQUIERA LA FACULTAD DE INICIATIVA EN MATERIA DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA, PRESENTADA POR EL DIPUTADO MARTÍ BATRES GUADARRAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 22 DE MAYO DE 2002.

El suscrito, diputado integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito presentar para su análisis y dictamen la siguiente iniciativa de decreto que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El ejercicio inédito de la pluralidad política en nuestro país, debe conducirnos hacia el fortalecimiento del equilibrio entre los poderes públicos, y al establecimiento de un gobierno colectivo y compartido para nuestro país.

Hacer de la acción de gobernar un ejercicio depositado en los tres Poderes de la Unión, con independencia de las militancias o signos de origen de éstos, por difícil que parezca, es uno de los pendientes heredados del régimen anterior.

Redistribuir el poder público y fortalecer la participación ciudadana en la esfera de las decisiones públicas es parte sustancial de esta tarea.

Hacer del Congreso un ente permeable a lo que ocurre en las calles de nuestro país, es parte de su fortalecimiento.

Por ello, así como ya hemos planteado la posibilidad de que los ciudadanos tengan facultad de iniciativa, ahora presentamos la propuesta de que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adquiera esta atribución, en asuntos que tienen que ver

con la impartición de justicia y no sólo en los relacionados con su régimen interior o con su Ley Orgánica.

En esto radica la diferencia, con otras iniciativas que al mismo tiempo que plantean otorgar facultad de iniciativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, limitan esa atribución sólo a asuntos relacionados con la organización del Poder Judicial.

Sin embargo, al formularnos esta iniciativa donde se ampliaría la facultad a todas las materias relacionadas con la impartición de justicia, fue necesario plantearse y resolver la siguiente pregunta: ¿Quiénes mejor que aquellos que cotidianamente se enfrentan ante la difícil tarea de impartir la justicia formal en el país, para conocer los problemas que enfrenta y en consecuencia plantear las soluciones que se requieren?

Y en efecto la respuesta es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación como máximo órgano de interpretación de la legalidad y de la constitucionalidad, es quien mejor puede proponer los cambios que fortalezcan la impartición de justicia de nuestro país.

Abrir la puerta a la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación presente iniciativas al Congreso de la Unión, no debe provocar ningún temor.

Se trataría de iniciativas que serían analizadas en la Cámara de que se trate, donde seguramente se modificarían y se aprobarían o no, según se convenciera el Poder Legislativo de las virtudes que contengan.

No se suplanta al Poder Legislativo, pues finalmente el único facultado para legislar será este Poder.

Darle facultad de propuesta ante el Legislativo a otro poder, como ya la tiene por cierto el Ejecutivo, no vulnera principios republicanos, sino que sirve para equilibrar, y no suplantar, sino legitimar decisiones y fortalecer a los Poderes Legislativo y Judicial.

Tenemos ahora un Poder Judicial que empieza, por fortuna de la República, a despertar de un largo letargo, y que debe fortalecerse con facultades que amplíen sus atribuciones, haciéndolo presente en el diseño de las soluciones a los problemas del país.

Cuando estamos planteando darle facultad de iniciativa al Poder Judicial, estamos reconociendo el profesionalismo y la independencia de ese poder, reconociendo,

además, el genuino interés que tiene en participar en las grandes transformaciones del país.

Cuando hay quienes alegan que otorgando esta atribución, si diluye el control de legalidad y el control de constitucionalidad, al colocar en posición de juez y parte al Poder Judicial en aquellas leyes que impulsarían, pretende ignorar que el proceso legislativo no culmina con la presentación de la iniciativa, misma que la gran mayoría de las veces se modifica, y que estos controles se ejercen *ad casum*, y que la fundamentación y motivación de sus actos obliga a que toda resolución de este Poder, se mantenga bajo el principio de estricto derecho.

La Corte se mantiene como última instancia judicial en nuestro país, pues no hay motivo para vulnerar ese imperativo republicano.

No hay pues, nada que impida impulsar una reforma como la que presento en esta ocasión, la que de ser aprobada abrirá un nuevo modelo de equilibrio de poderes públicos y de rigurosidad en el combate a los problemas que cotidianamente se presentan en la impartición de justicia en nuestro país.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, presento a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 71 constitucional para quedar como sigue.

Iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Unico.- Se reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que respecta a asuntos relacionados con la administración de justicia.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las Legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que

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

Transitorios

Unico.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 22 días del mes de mayo de 2002.

Dip. Martí Batres Guadarrama (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 22 de 2002.)

ANEXO 5

**INICIATIVA PRESENTADA EL 24 DE ABRIL DE 2003 POR:
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA
DIPUTADO LUIS MIGUEL BARBOSA HUERTA**

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 71 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CONFERIR A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION LA FACULTAD DE INICIATIVA, PRESENTADA POR EL DIPUTADO LUIS MIGUEL BARBOSA HUERTA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESION DEL JUEVES 24 DE ABRIL DE 2003.

El que suscribe, Luis Miguel Barbosa Huerta, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LVIII Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, iniciativa de decreto que reforma y adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Dos son los principios fundamentales que se instituyeron en la Constitución de 1917 para protección de los gobernados: uno, el de división de poderes; el otro, el de legalidad.

La existencia del Judicial fue concebida así como la presencia de un órgano del Estado necesario y esencial para alcanzar un auténtico equilibrio de poderes, en el sistema formal de pesos y contrapesos y en el desarrollo de un sistema democrático.

En el delicado balance entre las atribuciones que el Ejecutivo detenta frente a aquellas que la ley asigna al Legislativo, el Poder Judicial debe funcionar como el justo punto del equilibrio de poderes, en su carácter de único órgano estatal con facultades para hacer efectiva la supremacía de las leyes a través del control de la legalidad y del control de la constitucionalidad.

Los tribunales no sólo son el medio de que disponen los ciudadanos para hacer valer sus derechos frente al resto de los gobernados, sino que además constituyen el órgano de control por excelencia del poder político.

De qué serviría que el Congreso formara las mejores leyes sin un órgano que les diera validez al aplicarlas; sin un órgano que al individualizarlas les otorgue su real contenido social. Por justo y bien concebido que esté un ordenamiento legal, ninguna eficacia tendrá para la vida de un pueblo si su realización no está en manos de tribunales que ejerzan su ministerio con independencia de criterio, libres de ataduras con los poderes políticos y cuya única guía sea el espíritu de la ley.

Más aún, existen autores como Douglas North, quienes aprecian un vínculo indisoluble entre el éxito de cualquier economía y la existencia de determinadas instituciones jurídicas cuya efectividad depende, en última instancia, de que exista un Poder Judicial capaz de asegurarles absoluta realidad y validez.

En el sistema político mexicano, y a pesar de los innegables avances de los últimos años, el Poder Judicial no ha asumido a plenitud el papel de fulcro o punto de apoyo del equilibrio de poderes, entre otras causas, porque en la legislación no se han contemplado aún los mecanismos jurídicos que le otorguen plena fortaleza.

Como lo enfatiza Alexander Hamilton en su obra *El federalista*, el Judicial, cuyo poder deriva únicamente de la razón y que es el llamado a proteger los derechos de las personas frente a los actos arbitrarios de los otros poderes del Estado, necesita y merece una protección especial para subsistir como poder independiente.

La vigencia de un Estado de derecho exige de una judicatura independiente; independiente en una doble dimensión, hacia adentro y hacia afuera. La neutralidad política como obligación de conciencia de los propios jueces y, por otro lado, la existencia de una magistratura institucionalmente protegida de la intervención de los otros poderes, de la intromisión e intervención del Legislativo y Ejecutivo por medio de las salvaguardas necesarias.

La consideración de la independencia de los jueces como un bien para la comunidad política se planteó históricamente en el marco de la creación misma de la división de poderes, predicada para arrancar al soberano los Poderes Legislativo y Judicial, que

venía ejerciendo al tiempo que ostentaba el Ejecutivo. Sin embargo, hoy más que nunca, la circunstancia política actual exige el fortalecimiento del Poder Judicial.

El desarrollo económico, la estabilidad democrática, la vigencia del Estado de derecho y la garantía de los derechos humanos dependerán cada día más de las decisiones que se tomen desde la Judicatura. Las determinaciones judiciales gravitarán como nunca antes en la Constitución de un orden social, más o menos justo, dependiendo de la eficacia de su actuación.

Uno de los retos inmediatos para consolidar nuestra democracia consiste, por tanto, en el fortalecimiento de la rama judicial para garantizar a la población el mayor grado de independencia y acceso a la justicia dentro del esquema constitucional de gobierno.

Con este objetivo, fortalecer al Poder Judicial, en el presente proyecto se propone otorgar facultad y derecho a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para iniciar leyes en la materia de su competencia. En el esquema fundamental de la división de poderes, el proceso legislativo es en esencia una actividad que incumbe al Poder Legislativo. Sin embargo, en la evolución del derecho parlamentario nacional se ha concedido también al Ejecutivo la potestad de iniciar leyes en consideración a que por la función administrativa que desarrolla, el contacto continuo con la realidad social le da la capacidad y el conocimiento para poder formular idóneamente una propuesta de legislación en beneficio de la nación.

La misma razón es suficiente y justifica que se otorgue derecho de iniciar leyes en materia de su competencia a nuestro Máximo Tribunal. Nadie más calificado que la propia Suprema Corte de Justicia para presentar iniciativas de ley, por el constante ejercicio que tiene como supremo tribunal de la República en su interpretación y en su aplicación. Por ser sus ministros integrantes, juristas experimentados en el conocimiento del derecho, en la interpretación y aplicación de las leyes y de la Constitución, son los más indicados para vislumbrar la necesidad de determinadas disposiciones en materia de la competencia del Poder Judicial de la Federación.

En contra se ha argumentado que no es benéfico para un eficaz equilibrio de poderes, que el que está facultado para hacer la dicción del derecho, concurra o intervenga en su formación, ya que se crea una confusión entre el diseño de la norma, su dicción y aplicación concreta. Pues se dice que debe existir una completa separación entre la

función del juez, intérprete de la ley, y la del legislador, en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa: ¿cómo podría juzgar imparcialmente la Suprema Corte la constitucionalidad de una ley, cuyo proyecto ella misma hubiere formulado?, se ha alegado sin fundamento.

Y es que baste con observar que nunca se ha considerado que el Ejecutivo al tener la facultad de concurrir en la formación de la ley, incurra en confusión de atribuciones al aplicarla.

Por origen, la formulación de la ley es una facultad exclusiva de las Cámaras federales y no debe confundirse a la iniciativa que es sólo el punto de partida del proceso legislativo, con la ley aprobada propiamente dicha; ya que toda iniciativa, como es obvio, puede ser rechazada totalmente o aceptada en sus términos, o bien, modificada. Es absurdo el argumento de que la Suprema Corte no juzgaría imparcialmente sobre la constitucionalidad de una ley cuyo proyecto ella misma hubiere formulado. La evolución de la jurisprudencia así lo demuestra de manera contundente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en su función de órgano de control de la constitucionalidad de las leyes, ha variado en repetidas ocasiones sus criterios de jurisprudencia, cambiando la interpretación de determinados preceptos legales. E indudablemente que lo mismo sucedería, de ser procedente, con la interpretación de las leyes cuya iniciativa fuera autoría de dicho órgano jurisdiccional; máxime que la renovación frecuente de los ministros de la Corte hace más probable la innovación de opiniones y criterios diferentes que los de sus antecesores, manteniéndose una permanente y saludable evolución en la interpretación de las leyes.

En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente

Iniciativa de decreto que reforma y adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Unico: Se reforma y adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“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;

IV. A la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de su competencia.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, **por la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, por las Legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

Transitorio

Único: El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veinticuatro días del mes de abril de dos mil tres.

Dip. Luis Miguel Barbosa Huerta (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 24 de 2003.)

ANEXO 6

**INICIATIVA PRESENTADA EL 11 DE DICIEMBRE DE 2003 POR:
PARTIDO DE ACCIÓN NACIONAL
DIPUTADA MARGARITA E. ZAVALA GÓMEZ DEL CAMPO**

Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1393, viernes 12 de diciembre de 2003
QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE FACULTAR A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRESENTAR INICIATIVAS SOBRE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PRESENTADA POR LA DIPUTADA MARGARITA E. ZAVALA GÓMEZ DEL CAMPO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DEL JUEVES 11 DE DICIEMBRE DE 2003.

Margarita Zavala Gómez del Campo, diputada federal miembro del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona una fracción IV y se modifica el párrafo último del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para presentar iniciativas de ley respecto a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que se fundamenta y motiva en la siguiente

Exposición de Motivos

"A menudo -dice don Adolfo Cristhlieb- se piensa en el Poder Judicial como una estructura formal, como una entidad abstracta, olvidando que las funciones de justicia son profundamente humanas, no sólo por las vicisitudes de quienes tienen que someterle sus problemas, sino porque son hombres, sujetos como todos a necesidades y estímulos y capaces de todas las miserias y de todas las virtudes, quienes tienen en su manos la función de impartirla..."

La Constitución deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en el Tribunal Electoral y en los Juzgados de Distrito, y les encomienda la custodia del orden constitucional y legal. Por eso, una Suprema Corte de Justicia libre, autónoma, fortalecida y profesional, es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el Estado de derecho que ella consagra.

En la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre los Poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo las controversias entre estados y municipios, el Distrito Federal y la Federación.

En la Suprema Corte reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden Constitucional, De aquí que podamos afirmar que un régimen de plena vigencia del Estado de Derecho y un sistema de administración de justicia y seguridad pública justo y eficiente, requiere de un Poder Judicial vigoroso e independiente, que fortalezca el principio de división de poderes como base fundamental de nuestro Estado democrático.

"Tiene la justicia una función eminente: garantizar el orden en la sociedad, una sociedad ordenada puede y es democrática, es una sociedad que respeta todos los derechos sin distinción ni distinguos.

Quién duda que una de las fuentes principales del derecho en México, es la legislación con su proceso legislativo. En él colabora el poder ejecutivo e incluso los poderes legislativos locales. Sin embargo, el poder judicial federal que debe ser el garante del orden no interviene de ninguna manera y por ningún motivo en el proceso legislativo.

Esta iniciativa se presenta a fin de que al menos en lo que concierne directamente a la estructura, funcionamiento y organización del poder judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga facultad para iniciar leyes al respecto. Esta facultad, no incluye desde luego la presentación de su

presupuesto porque la facultad de presentar el presupuesto, incluso el del poder judicial, le corresponde únicamente al Poder Ejecutivo.

La Suprema Corte de Justicia, tendría no solo una altísima función política y moral sino también legal para opinar sobre su manera de organizarse, lo tiene el poder Ejecutivo cuando presenta su ley orgánica; lo tiene el poder legislativo cuando aprueba su ley orgánica. ¿Por qué no puede tener esta misma facultad la Suprema Corte de Justicia de la Nación?

La convivencia y el progreso nacional sólo pueden estar garantizados en el marco del Derecho, el cumplimiento de la ley y de la constante adecuación de nuestro marco jurídico a la realidad social. En este contexto el fortalecimiento del Poder Judicial Federal, contribuye a que esta institución tenga un mejor desempeño en sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma central de nuestra vida social.

El Poder Judicial de la Federación como responsable de la administración de justicia requiere de condiciones de legitimación mucho más exigentes. En efecto, a diferencia de otras esferas gubernamentales, en las que su justificación democrática se deriva de la representación de las mayorías, el Poder Judicial responde a principios diferentes, es decir, al deber de constituirse en garante de la constitucionalidad y la legalidad incluso contra la voluntad mayoritaria.

Con las reformas constitucionales de 1994, sin duda se da un gran avance en el fortalecimiento del Poder Judicial; pero la tarea aun está inacabada.

El fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia es esencial para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de justicia; precisamente por eso venimos a esta alta tribuna soberana para dar cuenta de ello y proponer modificaciones inspiradas en este contexto.

Desde la Tercera de las Leyes Constitucionales de 1836 ya se determinaba en su artículo 26 fracción II, que correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de iniciativa en lo relativo a la administración de su ramo. La misma norma se incluyó en los proyectos de 1840 y 1842.

De las 31 entidades federativas, 28 han establecido en su Constitución Política la facultad de iniciativa del Tribunal Supremo de Justicia de la entidad, órgano en él que

se deposita el Poder Judicial Local. Entre estos estados de la República, se pueden citar Chihuahua, Aguascalientes, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas

Asimismo, cabe mencionar que en otros países se ha establecido la facultad de iniciar leyes al Poder Judicial del Estado. En Europa destacan España y Noruega; en América, Brasil, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras.

Iniciativas similares a la que hoy presento, el Partido Acción Nacional a través de su Grupo Parlamentario a puesto a consideración a esta Soberanía: el 3 de diciembre de 1997 a través del Diputado Reynoso Nuño; por su parte, el 20 de marzo del 2002, la Diputada Yadhira Tamayo Herrera también presentó la iniciativa que otorgaba a la Corte la facultad de iniciar leyes con respecto a la Ley Orgánica del Poder Judicial. La propia plataforma política de 1994-2000 planteada la necesidad de otorgar la "facultad de iniciativa de ley o decreto a la Suprema Corte de Justicia en materia de su competencia".

Y en esa última plataforma legislativa se hace referencia a la importancia para la consolidación de la democracia el que la Corte intervenga en esta etapa del proceso legislativo a fin de que pueda presentar iniciativas en lo relativo a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Otros argumentos que justifican la presente Iniciativa para dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la facultad de iniciativa de ley están los siguientes:

- a) La teoría de la división de los poderes se ha venido desarrollando y sustenta la mutua colaboración de los mismos, ya que dicho principio no debe sostenerse en forma rígida, por que dicha facultad permite una interrelación entre los poderes.
- b) Sería equitativo que el Poder Judicial de la Federación contará con esta facultad, más aún cuando otros poderes la tienen.
- c) Permitiría dar mayor legitimidad al origen, formulación y vigencia de la ley, ante el hecho de que llegaran a participar los tres Poderes de la Unión: El Judicial mediante la iniciativa, el Legislativo mediante el análisis, discusión, modificación y en su caso aprobación de la misma y el ejecutivo mediante su

promulgación y publicación. Con esta participación tripartita se pueden obtener mejores leyes.

d) Que dado el conocimiento jurídico de la Corte se perfeccionaría y afinaría las instituciones jurídicas de nuestro país.

e) Se fortalecería al Poder Judicial y consecuentemente, el marco legal en materia de impartición de justicia.

f) Que el derecho de iniciativa de ley, no implica que el Poder Judicial se sitúe por encima o desplace al Poder Legislativo o Ejecutivo, ya que en todo caso dicha iniciativa tendría que ceñirse al proceso legislativo de toda ley, que puede dar como resultado su aprobación, pero también su modificación o su rechazo.

La transformación estructural del poder judicial federal es parte del reto que como Estado Mexicano tenemos.

Establecer en la Constitución Federal la facultad de Iniciativa de la Suprema Corte de Justicia respecto a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, no invade las facultades de los otros dos poderes de la Unión. Esta iniciativa busca consolidar el principio de la colaboración de poderes en la vida legislativa el país, generando corresponsabilidad en el proceso de creación de las normas jurídicas.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentó a la consideración de esta H. representación nacional el siguiente **Proyecto de decreto por el que se adiciona y modifica el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo Único. Se adiciona una fracción IV, y se modifica el párrafo último del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 71. ...

I. a III. ...

IV. A la Suprema Corte de Justicia Nación, respecto la estructura, organización y funcionamiento del Poder Judicial federal.

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

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de diciembre de 2003.

Dip. Margarita Zavala Gómez del Campo (rúbrica)

ANEXO 7

**INICIATIVA PRESENTADA EL 20 DE ABRIL DE 2004 POR:
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL
DIPUTADO HUGO RODRÍGUEZ DÍAZ**

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1479-I, martes 20 de abril de 2004

QUE ADICIONA UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO HUGO RODRÍGUEZ DÍAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI.

El suscrito, diputado federal Hugo Rodríguez Díaz, integrante de la H. LIX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y relativos, pone a la consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga facultad de presentar iniciativas de modificación a la Constitución federal, iniciativas de ley o de decreto; modifica de acuerdo con las circunstancias actuales el último párrafo del mismo artículo 71 y retoma la fracción II del artículo 73 de la misma Carta Magna (actualmente derogado), a fin que el Congreso de la Unión, en su calidad de cuerpo colegiado, tenga facultad de presentar iniciativas de modificaciones a las Constituciones, leyes o decretos estatales en los Congresos de la Unión, acorde con la siguiente

Exposición de Motivos

Actualmente, la facultad para presentar iniciativas de leyes o decretos en materia federal, corresponde al Presidente de la República y a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, así como a las propuestas que hagan las legislaturas de los Estados, conforme lo marca el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tema que actualmente tiene su origen en los artículos 65 y 66 de la Constitución de 1857 que normaron la iniciativa de leyes y que en el dictamen relativo

emitido por el Constituyente de Querétaro, se aprueba en forma unánime la propuesta hecha por Venustiano Carranza Garza de forma idéntica a como actualmente se encuentra vigente (Congreso Constituyente de 1916-1917. Diario de Debates. Págs. 121 y 172).

Sin embargo, es evidente que la sociedad mexicana que dio origen al contenido del actual artículo 71, esto es, la sociedad mexicana de 1857, no es tan siquiera parecida a la sociedad mexicana del 2004; han pasado ya 147 años con todo lo en ellos ocurrido.

Los constantes cambios por los que ha pasado nuestro país a lo largo de estos 147 años, son producto del esfuerzo de millones de ciudadanos comprometidos con su comunidad y con la sociedad que los rodea con el fin de elevar su nivel de vida en todas sus expresiones.

Nuestra comunidad ha evolucionado con constantes cambios políticos, económicos y sociales impulsados tanto desde las trincheras que surgieron en las diferentes guerras que han revolucionado a nuestro país, como desde esta Alta Tribuna Nacional, dónde han surgido notables e ilustres legisladores que con su actuar político han dejado huella en leyes, decretos y en nuestra Carta Magna.

Por lógica elemental afirmamos que nuestro país no es el que desde la Constitución de 1857 aprobó que tanto el Ejecutivo Federal como las legislaturas estatales, junto con los legisladores federales tenían facultades de presentar iniciativas de ley o decreto, sino que ha sido sujeta a modificaciones radicales, como la de 1917 producto de un levantamiento armado que modificó desde las estructuras básicas hasta las más altas esferas políticas, económicas, sociales, educativas y de cualquier índole en nuestro país, o de cada una de las partes de nuestra Carta Magna que han sido modificadas para adecuarla a la realidad que en los diferentes tiempos ha vivido nuestra nación, contribuyendo con ello al gran esfuerzo de crecer junto con nuestro país.

Todos y cada uno de los que ocupamos una curul en este Recinto, fuimos electos en nuestros distritos y representamos los intereses de trabajadores, amas de casa, estudiantes, profesionistas, obreros, empresarios, del ciudadano apolítico y del ferviente militante presto a participar en cualquier tarea que su partido político le solicite.

En ese sentido, la iniciativa que se propone consiste en aportar nuestra experiencia derivada de esa continua comunicación con quienes nos dieron su voto y también con

quienes lo otorgaron a cualquier otro candidato o partido, nutriendo con ello a la pluralidad en el ejercicio democrático y en la participación de los que han demostrado su conocimiento jurídico.

Pasando al análisis de uno de las adiciones y modificaciones que se propone en esta Iniciativa, históricamente la idea de que legislar fue propia y exclusiva de que tenía su origen único y exclusivo en los integrantes del Poder Legislativo, esto es, diputados y senadores, criterio que fue hecho a un lado desde 1857 al darle facultad al Ejecutivo Federal la opción de presentar iniciativas de ley en el mismo sentido que los legisladores e incluso, darle una mayor rapidez en su resolución cuando en su último párrafo del actual artículo 71 que se encuentra idéntico a como lo aprobó el Constituyente de Querétaro y que, como se dijo antes, tuvo raíz en los artículos 65 y 66 de la Constitución de 1857, señala que las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal y por las Legislaturas de los Estados pasarán desde luego a comisión, contrario a las que presentaren diputados o senadores los cuales deberán sujetarse a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

En ese sentido, cabe hacer las observaciones punto a punto:

Primero. Se pretende adicionar una fracción cuarta al artículo 71 a fin que también se dé opción al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a presentar iniciativas de leyes o decretos, de tal forma que ese antiguo reclamo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de tener facultades para iniciar leyes o decretos quedaría solventado.

Este antiguo reclamo de Nuestro Máximo Tribunal traería como consecuencia darle rapidez a la presentación de iniciativas de ley o decreto cuando la Máxima Autoridad Judicial del País señalara como jurisprudencia (y por consecuencia, acto jurídico obligatorio de atender por las autoridades del país, considerado por tanto por los juriconsultos de mayor prestigio como fuente del derecho) las leyes o artículos que violasen la Constitución Federal, para presentar iniciativas de ley o decreto cuando la Corte Suprema ubicara la existencia de leyes inconstitucionales, anticonstitucionales o de leyes que se contradicen entre sí conforme a lo resuelto en los asuntos que, respetando los requisitos para llegar a considerarse como tal, se considerasen jurisprudencia, de tal forma que antes que pretender convencer al Ejecutivo Federal, a

un legislador (diputado o senador) o a un Congreso Estatal para presentar alguna iniciativa de ley o decreto que diera fin a las violaciones constitucionales o en las contradicciones de las propias leyes que se han dado en la promulgación de decretos, la Suprema Corte de Justicia pudiera hacerlo por sí misma manifestando los argumentos correspondientes a fin que, al igual que las iniciativas que presenta el Ejecutivo Federal, pasaran desde luego a comisión para su discusión, modificación o rechazo.

Con ello, avanzaríamos con mucho en el análisis y reformas de las "lagunas jurídicas" que existen en las leyes federales mexicanas toda vez que es precisamente el Poder Judicial Federal quien se enfrenta a ellas en su ejercicio diario, dando posibilidad a que por esta vía se les diera mayor atención a todas y cada una de los decretos que forman leyes que son consideradas como violatorias de garantías y por consecuencia, el avance en el análisis y revisión permanente de la legislación federal sería constante y permanente.

No es por demás señalar y dejar en claro que la propuesta es en el sentido de que el órgano jurídico que estaría en posibilidad de presentar esa Iniciativa de Ley o de Decreto, sería facultad única y exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, excluyendo de esa facultad a cualquier otro órgano del Poder Judicial de la Federación el realizar la propuesta que deberá ser aprobada por los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por lo menos con ocho votos a favor, tomando el mismo criterio que se toma para darle vida a una jurisprudencia, esto es, que se da la opción de la diversidad de opinión, pero para la presentación de una Iniciativa de Modificación a la Constitución, a la Ley o de Decreto, se deberá tener la misma votación con que actualmente se toma en cuenta una jurisprudencia, además de que, en el segundo párrafo, se tomaría el mismo criterio que para las Iniciativas de Ley o de Decreto presentadas por el Ejecutivo Federal o por las Legislaturas de los Estados, esto es, que pasaría desde luego a comisión.

Segundo. Actualmente, el ejercicio del Congreso de la Unión se basa en lo dispuesto por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, en el texto del último párrafo del artículo 71 de la Constitución Federal indica en su parte final que *"las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates"*.

Para el caso, aun y cuando no fue encontrado en una minuciosa investigación hecha tanto en varios libros y bibliotecas, **nunca se encontró un "Reglamento de Debates" en vigor**, y salvo una iniciativa presentada en octubre de 2002, la cual todavía se encuentra en estudio y que de ser aprobada tendría como nombre "Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados" basada en la Ley Orgánica de este Poder Legislativo, misma que aparece en el portal de Internet de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no se encontró ningún otro documento titulado "Reglamento de Debates", por lo que, salvo error ú omisión, ese "Reglamento de Debates" a que se refiere la Constitución Federal existió en la época en que fue puesta en vigor la Constitución Federal de 1857 y la actual Constitución Federal vigente desde 1917.

En ese sentido, la iniciativa en mención señala, a la letra: *"Desde 1979 con la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General, las Cámaras del Poder Legislativo han estado esperando la creación de un nuevo Reglamento de Debates, ya que el Reglamento vigente tiene el carácter de una ley orgánica pero es obsoleto respecto a la realidad de nuestro Congreso, además de que gran parte de sus disposiciones se encuentran derogadas por la misma Ley Orgánica.- El Reglamento con el que las Cámaras conducen actualmente sus debates tiene su origen en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1897, éste a su vez en el Reglamento de 1848, que por su parte lo tiene en el primer Reglamento del México Independiente de 1824. La Constitución Política en su Artículo 70, párrafo segundo, faculta al Congreso a expedir la ley que regule su estructura y funcionamiento internos, misma que fue objeto de una profunda revisión en 1999. Aún así es necesario continuar con el fortalecimiento del Poder Legislativo, y para ello se requiere crear el Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados. Los artículos 71 y 72 de la Constitución mencionan el reglamento de debates, que como tal no existe. Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso General dispone en su artículo 3º, numeral 1, que el Congreso y sus Cámaras se regirán por la normatividad de la materia vigente, además*

de los ordenamientos internos que cada una de las Cámaras expida en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales".

Así las cosas, en la actualidad, la reglamentación de los debates se encuentra regida por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, motivo por el cual lo correcto es modificar el último párrafo del artículo 71 a fin que se indique que las iniciativas que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe *"la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los Reglamentos que de esta ley se emitan"*, de tal forma que en caso de ser aprobada la iniciativa de la cual se transcribió lo correspondiente al tema que se trata, estaría incluida, como estaría incluida cualquier otro reglamento que emanara de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. No es por demás señalar que incluso, en el documento original de la Constitución Federal vigente, existe el llamado "error de dedo" al señalar que *"las iniciativas presentadas por el Prseidente?"*, esto es, en vez de ubicar la palabra "**Presidente**", se ubicó incorrectamente la palabra "**Prseidente**", sin existir "fe de erratas" o corrección al respecto, proponiéndose se corrija en esta Iniciativa de Decreto a fin que el nombre de "**Presidente**" se indique correctamente.

Por lo que respecta a la segunda modificación que se propone, vale señalar:

Primero. Que se propone se incluya en el artículo 73 de la Constitución Federal habida cuenta que en este artículo se señalan las facultades del Congreso de la Unión y siendo una facultad del Congreso de la Unión el presentar Iniciativas de Modificaciones a la Constitución, leyes o decretos ante los Congresos Estatales, es el artículo indicado para proponerlo, además de que se incluye retomando la fracción II de dicho numeral constitucional que actualmente se encuentra derogado (Diario Oficial de la Federación del 8 de octubre de 1974), motivo por el cual es en esta fracción donde, de aprobarse esta Iniciativa, se indica la facultad del Congreso de la Unión de presentar las Iniciativas que se proponen.

Segundo. Lo anterior no es sólo el resultado de una idea nacida de la soledad legislativa o como un capricho, sino que se hace en reciprocidad de funciones de tal forma que si los Congresos Estatales tienen la facultad de presentar

iniciativas de ley o decreto en materia federal e incluso de modificaciones a la Constitución Federal, el Congreso de la Unión también debe de tener esa misma facultad respecto de presentar Iniciativas de modificaciones a las Constituciones, leyes o decretos estatales, en la inteligencia que dicha iniciativa deberá pasar por los mismos trámites que actualmente pasa cualquier otra, esto es, iniciativa presentada por el o los legisladores o su grupo parlamentario, pasar a comisión, ser estudiada por comisión donde sería aprobada o modificada para ser dictaminada al Pleno de la Cámara de Origen donde pasaría a la Cámara Revisora en la cual, tras ser enviada a comisión para ser aprobada o remitida a la Cámara de Origen con las observaciones a que diera lugar para, en su caso, una vez pasado el trámite correspondiente, ser puesto a consideración del Pleno de la Cámara de Origen para ser aprobada, modificada o rechazada y, en su caso, luego de ser aprobada, ser enviada al Congreso Estatal por vía de oficio con las firma autógrafa de los presidentes de ambas cámaras de un secretario de cada Cámara a la Legislatura Estatal en donde se pretende realizar la Iniciativa que se propone en donde pasaría por los trámites que las leyes y reglamentos del Congreso Estatal indica para, de ser rechazada, acatar las consideraciones que las leyes estatales indican; o de ser aprobada, sea publicada en el Periódico Oficial del Estado a donde se envió; o de señalándose observaciones, se remita a la Cámara de Origen para seguir el mismo trámite que actualmente se sigue en la Ley Orgánica del Poder Legislativo Federal y su Reglamento Interno cuando el Ejecutivo Federal indica observaciones (o, como se conoce popularmente, "la veta") y, en su caso, volver a ser enviada por la Cámara de Origen a la Cámara Revisora y seguir el trámite que actualmente indica le Ley Orgánica del Poder Legislativo Federal y su Reglamento Interno.

En ese sentido, el suscrito Diputado Federal Hugo Rodríguez Díaz, integrante de esta H. LIX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II del Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y relativos, pone a la consideración de esta Asamblea la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto, que presenta el diputado federal Hugo Rodríguez Díaz, que adiciona una fracción al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga facultad de presentar iniciativas de modificación a la Constitución, iniciativas de ley o de decreto; modifica de acuerdo con las circunstancias actuales el ultimo párrafo del mismo artículo 71 y retoma la fracción II del artículo 73 de la misma Carta Magna (actualmente derogado), a fin que el Congreso de la Unión, en su calidad de cuerpo colegiado, tenga facultad para presentar iniciativas de modificaciones a las Constituciones, leyes o decretos estatales en los Congresos estatales, para quedar como sigue:

Artículo Único. Se adiciona una fracción al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el propósito que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga facultad de presentar Iniciativas de Modificación a la Constitución, Iniciativas de Ley o de Decreto; modifica de acuerdo a las circunstancias actuales el último párrafo del mismo artículo 71 y retoma la fracción II del artículo 73 de la misma Carta Magna (actualmente derogado) a fin que el Congreso de la Unión, en su calidad de Cuerpo Colegiado tenga facultad de presentar Iniciativas de Modificaciones a las Constituciones, Leyes o Decretos Estatales en los Congresos Estatales, para quedar como sigue:

Artículo 71. ...

I. a III. ...

IV. Al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya iniciativa deberá ser aprobada con un mínimo de votación de ocho Ministros a favor.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los Reglamentos que de esta ley se emitan.

Artículo 73. ...

I. ...

II. Para presentar Iniciativas de modificación a las Constituciones, Leyes o Decretos Estatales, de acuerdo a lo señalado por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los Reglamentos que de esta ley se emitan y a las Constituciones, Leyes y Reglamentos del Estado o Estados a donde se envíen.

III. a XXX. ...

Transitorios

Primero. Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se deroga cualquier disposición contraria a lo establecido en este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, Distrito Federal, a 20 de abril de 2004.

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

ANEXO 8

**INICIATIVA PRESENTADA EL 18 DE SEPTIEMBRE DE 2007 POR:
PARTIDO NUEVA ALIANZA
DIPUTADO MANUEL CÁRDENAS FONSECA**

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 71 Y 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL CÁRDENAS FONSECA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA.

El suscrito, diputado Manuel Cárdenas Fonseca, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza de la LX Legislatura de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de precisar el derecho de iniciativa y formación de leyes, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

El derecho de iniciar leyes o decretos compete al presidente de la república, al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados. Estos tres actores de la escena política nacional han utilizado su derecho constitucional atendiendo, las más de las veces, al interés de grupo, a la oportunidad, y, al impacto mediático, que al beneficio colectivo y en estricto sentido, al interés superior de la república.

Muchos actores políticos, sociales, empresariales buscan el apoyo de un legislador o de un congreso estatal para que lleve a término una iniciativa que los beneficie. En México, el cabildeo, o *lobbying* (actividad añeja de los sistemas anglosajones), no se encuentra regulado y, pese a las iniciativas que sobre el tema se han presentado, nuevamente, los intereses particulares se han antepuesto al interés nacional.

Por ello es importante precisar el derecho de iniciativa tanto del presidente de la república, a quien esta iniciativa dota de un esquema preferente para las iniciativas que, en atención a la aplicación de políticas públicas específicas y que no admiten dilación

alguna, se le dará un trámite que requerirá la participación y colaboración de todos los actores políticos para llegar a ser dictaminada en plazos específicos.

Hoy, cuando el presidente de la república no cuenta ya con una mayoría absoluta de legisladores de su propio partido en ninguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, sus iniciativas han dejado de tener el "trato preferencial" que tuvieron durante el presidencialismo exacerbado de otros tiempos. Hoy, las iniciativas del presidente deben esperar el tiempo que cada comisión parlamentaria considere necesario para ser votadas en el Pleno de la respectiva Cámara; actualmente en la Cámara de Diputados hay iniciativas del presidente que llevan más de un año en comisiones sin haber sido aún dictaminadas.

Pero el hecho de que las iniciativas del presidente tengan que esperar un tiempo excesivo para su votación en el Pleno, no necesariamente nos ilustra un acto benéfico para el funcionamiento del Estado. El presidente de la república, como responsable de la acción del gobierno mediante la administración pública federal, para dar cumplimiento a lo establecido en el ilusorio Plan Nacional de Desarrollo y en cada uno de los programas sectoriales, requiere hacer valer su facultad de presentar iniciativas, pero si éstas no son siquiera discutidas en el Congreso, el resultado de la acción de gobierno puede verse afectado o, si no, se podrá aducir, como en un tiempo no muy remoto, que el Congreso obstaculiza la labor del Ejecutivo.

El Congreso tiene todo el derecho de aprobar o rechazar las iniciativas del Ejecutivo, pero, desde nuestra perspectiva, lo que no debe hacer es dejar de analizar sus proyectos de ley o decreto y dejar correr el tiempo para ser dictaminadas o para que queden en la bendita institución de la congeladora legislativa.

Toda vez que no todas las iniciativas que presenta el Ejecutivo tienen el mismo peso específico y tienen la misma trascendencia para el mejoramiento de la acción pública y de la implementación de políticas públicas concretas y específicas que requieran el acuerdo, la participación de todos los actores y la suma de voluntades para continuar en el tránsito de la democracia.

La propuesta respecto del Poder Ejecutivo es, entonces, crear la figura del "proceso legislativo preferente", que existe ya en algunos países de América Latina, la cual consiste en acotar los tiempos para la votación de una iniciativa presentada, en este

caso, por el Ejecutivo, a partir del establecimiento de plazos específicos. Se propone que, a partir del día en que la iniciativa es presentada por el Ejecutivo a la Cámara de origen, ésta cuente con un tiempo máximo de 7 días naturales para su votación, y que, si concluido este tiempo la Cámara de origen aún no la hubiese votado, la iniciativa se tendrá por aprobada por esa Cámara en los mismos términos en que hubiese sido presentada por el presidente.

Luego que se tenga por aprobada la iniciativa en la Cámara de origen, será enviada a la revisora a más tardar al siguiente día natural. La Cámara revisora enviará la iniciativa a comisión, pero tendrá que ser votada por su pleno en un término máximo de siete días naturales contados a partir del siguiente día en que hubiese sido recibida y de igual forma, si concluido ese tiempo la Cámara revisora aún no la hubiese votado, la iniciativa se tendrá por aprobada en los mismos términos en que hubiese sido presentada por la Cámara de origen.

Si la Cámara revisora desechara en lo general o en lo particular la iniciativa, ésta tendría que volver a la Cámara de origen a más tardar al siguiente día natural de su votación con las observaciones correspondientes y, en un plazo máximo de siete días naturales, tendrá que ser nuevamente examinada y votada por el Pleno de la Cámara de origen, que regresará a la Cámara revisora, a más tardar al siguiente día natural de su votación, la iniciativa en sus nuevos términos.

A la luz de lo anterior, la Cámara revisora tendrá que votar esta iniciativa en un plazo máximo de siete días naturales, para darle mayor certidumbre al proceso legislativo preferente, se propone que, para que la iniciativa sea rechazada en lo general o modificada en lo particular, se requiera el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara que corresponda presentes al momento de la votación.

Toda vez que no se podría dar carácter de preferente a iniciativas de cualquier naturaleza, se pretende exceptuar del carácter de preferente las iniciativas que el Ejecutivo presente en materia presupuestal, al sistema electoral y de partidos, o modificaciones constitucionales.

Finalmente, y con objeto de que el proceso legislativo preferente no se convierta en práctica común, se propone que el Ejecutivo solamente pueda presentar hasta dos iniciativas preferentes por cada periodo ordinario de sesiones, de este modo, sería el

propio Ejecutivo quien evaluaría qué iniciativa habría de merecer, por su relevancia, el carácter de preferente.

Por lo que hace al Poder Legislativo, esta iniciativa precisa el derecho de iniciativa de los diputados y de los senadores al Congreso de la Unión, respecto de la presentación de proyectos de ley o decreto basados en sus respectivas agendas legislativas.

El porcentaje de iniciativas presentadas por los legisladores es por mucho más alto que el de legislaturas anteriores. Lo anterior ha generado una dinámica distinta de trabajo en el Congreso y ha dado a los legisladores un nuevo papel que desempeñar en el propio sistema político. Los legisladores nos hemos convertido en simples lectores de proyectos, se ha acabado la era de los parlamentarios, al Congreso mexicano ya no venimos a debatir sobre los grandes problemas nacionales, ya no discutimos en agenda política las situaciones nacionales de mayor relevancia, somos títeres de nuestra dinámica de subir a la tribuna a tomarnos la foto y no importa cuándo se dictamine nuestra iniciativa.

De conformidad con el mandato constitucional establecido en el artículo 70, y en los capítulos relativos a los grupos parlamentarios de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los diputados y los senadores se constituyen en grupos parlamentarios de la misma afiliación partidista, con el objeto de representar la libre expresión de las corrientes ideológicas en el Congreso. En razón de lo anterior, esta iniciativa establece los criterios que habrán de seguir los legisladores federales en la presentación de sus respectivos proyectos.

Esta iniciativa señala que los diputados y los senadores al Congreso de la Unión tendrán derecho de presentar iniciativa cuando ésta se apegue a la plataforma electoral del partido político al que estén afiliados, a la agenda legislativa que su grupo parlamentario hubiere presentado, así como a las políticas públicas que el gobierno federal esté aplicando. En el caso de los diputados y los senadores sin partido, la presentación de iniciativas se hará previa solicitud expresa que de conformidad con la ley hagan a las instancias de gobierno de sus respectivas Cámaras.

Respecto de las legislaturas de los estados, no se contempla cambio alguno en la presentación de proyectos de ley decreto.

Por lo que hace al Poder Judicial, se retoma la solicitud de legislaturas anteriores respecto a dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a presentar proyectos de ley o decreto sobre las materias de su competencia.

Esta iniciativa propone modificaciones del artículo 72 constitucional, a efecto de delimitar, por un lado, el proceso legislativo ordinario y, por otro, el proceso legislativo preferente que se establece en el artículo 71 de la Carta Magna, al presidente de la república.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. a III. ...; y

IV. A la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la república, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Por cada periodo ordinario de sesiones, el presidente de la república podrá presentar hasta dos iniciativas con el carácter de preferente, que deberán ser votadas por el Pleno de la Cámara de origen en un término máximo de siete días naturales.

Esta Constitución describirá el procedimiento subsiguiente. Para que la iniciativa con el carácter de preferente sea rechazada en lo general o modificada en lo particular, se requerirá el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara que corresponda presentes al momento de la votación.

No podrán tener el carácter de preferente las iniciativas que el titular del Ejecutivo Federal presente en materia presupuestal, al sistema electoral y de partidos, ni modificaciones constitucionales.

Los diputados y los senadores al Congreso de la Unión tendrán derecho de presentar iniciativa cuando ésta se apegue a la plataforma electoral del partido político a que estén afiliados, a la agenda legislativa que su grupo parlamentario hubiere presentado, así como a las políticas públicas que el Ejecutivo federal esté aplicando. En el caso de los diputados y los senadores sin partido, la presentación de iniciativas se hará previa solicitud expresa que de conformidad con la ley hagan a las instancias de gobierno de sus respectivas Cámaras.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo podrá presentar proyectos de ley o decreto sobre las materias de su competencia."

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 72. Los proyectos de ley o decreto presentados en el Congreso de la Unión se someterán a lo siguiente:

Base Primera. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones 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 diez días útiles, a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

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 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 periodo 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 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 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 periodo 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.

J. 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.

Base segunda. El Ejecutivo federal podrá presentar iniciativas con el carácter de preferente, las cuales se sujetarán al siguiente procedimiento:

- a) El Ejecutivo federal podrá presentar hasta dos iniciativas preferentes por cada periodo ordinario de sesiones.
- b) La iniciativa preferente pasará desde luego a comisión, pero tendrá que ser votada por el pleno de la Cámara de origen en un término máximo de siete días naturales contados a partir del siguiente día en que haya sido recibida. Si concluido este tiempo la Cámara de origen aún no la hubiese votado, la iniciativa se tendrá por aprobada por esta Cámara en los mismos términos en que haya sido presentada por el Ejecutivo federal.
- c) Luego que se tenga por aprobada la iniciativa en la Cámara de origen, deberá ser enviada a la Cámara revisora a más tardar al siguiente día natural.

La Cámara revisora enviará la iniciativa a comisión, pero tendrá que ser votada por su pleno en un término máximo de siete días naturales contados a partir del siguiente día en que haya sido recibida. Si concluido este tiempo la Cámara

revisora aún no la hubiese votado, la iniciativa se tendrá por aprobada en los mismos términos en que haya sido presentada por la Cámara de origen.

d) Si la Cámara revisora desechara en lo general o en lo particular la iniciativa, ésta volverá a la Cámara de origen a más tardar al siguiente día natural de su votación con las observaciones correspondientes, y en un plazo máximo de siete días naturales deberá ser nuevamente examinada y votada por el Pleno de la Cámara de origen, que regresará a la Cámara revisora, a más tardar al siguiente día natural de su votación, la iniciativa en sus nuevos términos. La Cámara revisora deberá votar esta iniciativa en un plazo máximo de siete días naturales.

e) Para que la iniciativa sea rechazada en lo general o modificada en lo particular, se requerirá el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara que corresponda presentes al momento de la votación.

No podrán tener el carácter de preferente las iniciativas que el Presidente presente en materia presupuestal, al sistema electoral y de partidos, ni modificaciones constitucionales."

Transitorio

Único. Este decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de septiembre de 2007.

Diputado Manuel Cárdenas Fonseca (rúbrica)

ANEXO 9

**INICIATIVA PRESENTADA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2007 POR:
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL
DIPUTADO ALFREDO RÍOS CAMARENA**

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 71 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALFREDO RÍOS CAMARENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI.

El suscrito, diputado Alfredo Adolfo Ríos Camarena integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que adiciona y reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la siguiente forma: se adiciona una fracción y se reforma el último párrafo al artículo 71; se reforma la fracción II y a la misma fracción se le adicionan dos párrafos del artículo 107, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El Derecho tiene la primordial característica de su adaptabilidad al entorno histórico que se vive en cada nación, en ese sentido esta disciplina social tiene una función renovadora de su cuerpo normativo para que día con día ofrezca mejores leyes a la ciudadanía, lo anterior adquiere mayor relevancia cuando se da cabida a la noble aspiración de la sociedad para que el individuo tenga mayores libertades siempre en un marco de respeto y responsabilidad.

El Poder Legislativo tiene en esa tarea la función más importante: producir y modificar la norma en coherencia con los constantes cambios que se producen cotidianamente en el país y el mundo entero.

En ese contexto, es la hora de analizar y adecuar el *Principio de Relatividad de los efectos de las Sentencias de Amparo contra leyes* regulado en la fracción II del artículo

107 constitucional en relación con el artículo 103 del máximo ordenamiento y reproducido en el artículo 76 de la Ley de Amparo:

Art. 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

...

II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

...

...

...

Bajo este principio las sentencias de amparo contra leyes sólo protegen al quejoso en el juicio y obligan únicamente a las autoridades señaladas como responsables, cabe aclarar que a este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido mediante criterios jurisprudenciales que además la sentencia obliga a las autoridades que por razón de sus funciones tengan que intervenir en la ejecución del fallo.

En esta iniciativa se propone adecuar dichos numerales en virtud de que el principio de relatividad de los efectos de las sentencias de amparo se ha intentado derogar en varias ocasiones sin que ello haya prosperado debido a que no es posible eliminarlo completamente, como se demostrará líneas abajo.

Es importante destacar en este punto que la presente propuesta abarca solamente la adecuación del principio de relatividad de los efectos de las sentencias de amparo contra leyes, pues en lo que respecta al amparo contra actos de autoridad que violen garantías individuales la relatividad debe prevalecer pues esta resolución regularmente involucra solamente a las partes del juicio, sean estas personas jurídicas particulares o colectivas.

Ahora bien; la adecuación legal que se propone es necesaria y para sustentarla se seguirá un orden metodológico en cuanto a los temas que envuelven el principio de relatividad constitucional, a saber: el juicio de amparo; el amparo contra leyes; el origen

del principio de relatividad de las sentencias; el lugar que ocupa este principio en el derecho procesal de amparo; la problemática que presenta dicha figura jurídica; la explicación del por qué no se propone derogar la relatividad de los efectos de las sentencias de amparo y las razones que fundan y motivan la presente propuesta.

Pues bien, el primer antecedente del amparo en la Historia de México lo encontramos en 1840 cuando se aprobó el Proyecto de Constitución del Estado de Yucatán elaborado por Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá donde se propone un sistema jurisdiccional de defensa de constitucionalidad de las leyes y de las garantías individuales.

Años después, en 1846 se convoca a un Congreso Constituyente Federal, donde el diputado Mariano Otero Mestes formuló un importante voto particular en el cual se previó la regulación de la protección de los derechos fundamentales contra los abusos del Ejecutivo y del Legislativo, fue de tal relevancia este voto que fue aprobado por el Congreso y se convirtió prácticamente en el Acta de Reformas de 1847 momento en que aparecen los rasgos iniciales de la acción de amparo que se afianzan en las constituciones de 1857 y de 1917 y que aún permanecen hasta nuestros días.

Es importante mencionar que el amparo no es un recurso ni una tercera instancia, sino un juicio constitucional autónomo donde se valora si las normas generales creadas por el Poder Legislativo o los actos de diversas autoridades son o no violatorios de las garantías constitucionales invocadas por el gobernado; luego entonces, siendo un juicio jurisdiccional autónomo el amparo tiene naturaleza procesal y se rige por principios que guían el desarrollo del proceso. Cinco son los principios fundamentales.

Esos principios del amparo se desprenden de la propia Constitución Federal, concretamente de los artículos 103 y 107 y son: principio de agravio personal y directo, principio de instancia de parte agraviada, principio de estricto derecho, principio de definitividad y principio de la relatividad de los efectos de las sentencias.

Llama la atención la forma en que este último principio ha permanecido como pilar del amparo en el devenir del tiempo hasta convertirse en un paradigma del derecho.

En realidad debe admitirse que el principio de relatividad de los efectos de las sentencias es esencial dentro del derecho privado o cuando involucra a personas jurídicas particulares pues solo a ellas les incumbe el resultado de un problema legal

que previamente plantearon al juez, es indiscutible que los resolutivos de la sentencia en los casos apuntados tienen ese carácter de relatividad ya que únicamente deben considerarse los intereses litigiosos de las partes. Por ello es aceptable afirmar que la resolución de una sentencia sobre asuntos particulares no puede afectar ni beneficiar a quienes no forman parte de la litis estudiada.

No siendo así en lo que respecta al derecho público donde el resultado de un planteamiento jurisdiccional sobre una norma general que vulnera la Constitución Federal sí debe beneficiar a la ciudadanía en atención al carácter general que la ley posee. Si la norma jurídica obliga o prohíbe hacer algo al gobernado lo hace para todos sin distinción, de lo que se desprende que si dicha norma general es inconstitucional debe serlo para la totalidad de las personas jurídicas.

Si los argumentos anteriores son ciertos, como lo son: ¿por qué se mantiene dentro de nuestro orden jurídico irrazonablemente la relatividad de los efectos de la sentencia de amparo contra leyes?

Primeramente debe admitirse que la relatividad de los efectos de las sentencias en el derecho privado no es análoga a la defensa de la constitucionalidad de las leyes, de tal forma que otorgarle la misma importancia no tiene fundamento. En este contexto puede sostenerse que no hay razón dentro del derecho procesal para apoyar la permanencia de la relatividad de los efectos de las sentencias de amparo cuando se declara la inconstitucionalidad de normas generales.

Aunado a lo anterior tenemos que en la historia de nuestro país existen varios mitos que se han convertido en *verdades* a razón de repetirlos constantemente; en la materia de este estudio dos hechos son los que tienen esa característica.

El primero data de 1847, año desde el que la sentencia en el juicio de amparo incluye el principio de la relatividad en sus efectos.

Durante 160 años se ha dicho que la *Fórmula Otero* desarrolló el principio de relatividad de los efectos de las sentencias de amparo contra leyes; sin embargo de la lectura y análisis exhaustivo del texto en el que Mariano Otero hace una excelente radiografía de la situación que impera en el país en esa época no se desprende que el insigne diputado haya hecho alguna referencia a la relatividad de los efectos de las sentencias.

La argumentación del legislador respecto a la defensa de los derechos de los ciudadanos fue la siguiente:

"Un escritor profundo (se refería a Mr. Willemain) ha observado que la amplitud y respetabilidad del Poder Judicial era el mas seguro signo de la libertad de un pueblo, y por esto yo no he vacilado en proponer al Congreso que eleve a grande altura el Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los estados o de la Unión."

En las 15 cuartillas que contienen el voto particular, Mariano Otero hace innovadoras sugerencias a las funciones del ejecutivo, del legislativo y del judicial, poder éste último que propone otorgarle el derecho de la defensa de los derechos ciudadanos. La deferencia es realizada únicamente en el párrafo transcrito y como puede observarse no se menciona nada acerca de la relatividad de los efectos de las sentencias respecto a la protección *"...a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales..."*.

Al culminar los razonamientos del voto particular se prosigue con el Acta de Reformas que incluye 22 artículos, en la primera parte del artículo 19 se transcribe la propuesta íntegra de don Mariano Otero:

"Artículo 19. Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados..."

Como puede verse el texto anterior corresponde fielmente a la argumentación vertida en el voto particular; no obstante ello, en la segunda parte del mismo numeral se hace referencia a la relatividad de los efectos de la sentencia que Otero no mencionó en el voto particular:

"...limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare".

Algunos sostienen que esta segunda parte del artículo obedece a que los efectos de la sentencia de un proceso en el que se revise la constitucionalidad de una ley, violan el principio de la relatividad de aquélla. En todo caso; esto tendría cabida en el contexto del derecho procesal en general y no en tratándose de la violación de garantías individuales, específicamente cuando se vulneran por la inconstitucionalidad de alguna normas general.

De cualquier forma no es correcto afirmar que Mariano Otero propuso el principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo contra leyes en la defensa de los derechos ciudadanos que se refiere el artículo 19 citado líneas arriba. Pudiera inferirse que la desafortunada inclusión se haya debido a dos posibilidades: i) que se trató de una cuestión de técnica legislativa en la revisión de la redacción y estilo del texto de la iniciativa ó, ii) la puntualización que el mismo Mariano Otero hace en el antepenúltimo párrafo del proyecto respecto de las personas que le ayudaron a elaborar el voto particular; el Sr. Cardoso, y el Sr. Espinosa de los Monteros "*cuyo nombre es una autoridad*", dice Otero, y "*...discutió y corrigió*" refiriéndose al proyecto.

De cualquier forma que haya sido, lo que no es posible es sostener que de la mente brillante de Otero se haya vislumbrado una propuesta de vanguardia respecto a la defensa de los derechos de los ciudadanos frente a los probables abusos de los poderes ejecutivo y legislativo, y simultáneamente sugerir una contradicción al limitar tal defensa solo a quien tuviera los medios para exigir el respeto de sus derechos fundamentales.

Otra línea a favor de la anterior conclusión es que probablemente se trasladó la relatividad procesal de los efectos de las sentencias del derecho privado al artículo 19 del Acta de Reformas de Manuel Otero porque aún no se conocía la diferencia jurídica entre actos y leyes que vulneran las garantías individuales ya que la propuesta solamente habla de la defensa *contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo*.

En años posteriores y hasta la fecha se ha dado por hecho que la *Fórmula Otero* abarca la relatividad de los efectos de la sentencia de amparo contra leyes y para defender tal aseveración se ha llegado a decir que la existencia del principio de relatividad ha permitido mantener vigente la figura del amparo.

El segundo de los mitos se refiere a la relación entre la relatividad de los efectos de las sentencias de amparo contra leyes y la División de Poderes.

Previo a profundizar en el tema, debe decirse que hay quienes sostienen acertadamente que se invadiría la competencia del Poder Legislativo Federal si los efectos de las sentencias en amparo contra leyes tuvieran efectos generales y, en esa hipótesis el Poder Judicial de la Federación declarara que una norma jurídica es inconstitucionalidad y ordenara que fuera expulsada del orden jurídico.

Esa proposición es cierta en ese escenario pero inviable jurídicamente.

Lo que se pretende en esta iniciativa es superar ese problema proponiendo el ejercicio razonable de las atribuciones judiciales y legislativas para que los efectos de las sentencias de amparo contra leyes beneficien a la población en apego al artículo 39 constitucional sin perjuicio del principio de la División de Poderes. Veamos:

Con el objeto de ofrecer una mayor comprensión a este estudio es necesario hacer referencia al precedente acerca del *Principio de la División de Poderes* que aparece consagrado en la Constitución de Apatzingán de 1814, que estableció al respecto: "*Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.*". Así se definía claramente la división de poderes y es como debe entenderse en la actualidad; se trata de atribuciones complementarias, no del ejercicio del poder como sinónimo de fuerza.

Posteriormente, en la Segunda Ley Constitucional de 1836, en términos similares al del Acta Constitutiva de 1824, se adoptó el principio de división de poderes en la Constitución Federal de 1824; en las Bases Constitucionales de 1835; en los Proyectos de Reformas Constitucionales de 1840 y de 1842 en los proyectos de la mayoría, minoría y tercer proyecto; en las Bases de Organización Política de 1843; y en la Constitución Federal de 1857.

Del análisis de cada uno de los antecedentes constitucionales se advierte que la División de Poderes no propone una operación de tres áreas de gobierno ajenas una a cada cual, sino que se trata de una división competencial en donde la asignación constitucional de atribuciones y funciones es primordial para llevar a cabo las tareas en plena coordinación dentro de un equilibrio de pesos y contrapesos persiguiendo el fin supremo que es el beneficio del pueblo mexicano. Esta colaboración opera por dos

medios principales: uno, exigiendo la participación de dos de los poderes para la validez de un acto y, otro, otorgando a los poderes facultades que no les resulten propias.

Así tenemos que entre las funciones legislativa y ejecutiva hay coordinación en diferentes temas: a saber, para que una ley adquiriera vigencia se requiere la aprobación del Congreso de la Unión y la promulgación del Ejecutivo; el Senado aprueba los tratados internacionales que celebre el Presidente; también el Senado ratifica los nombramientos del Procurador General de la República, de los agentes diplomáticos, de los cónsules generales, de los empleados superiores de Hacienda, de los coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales que el Presidente haya determinado; así mismo, el Senado le autoriza al Ejecutivo la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas nacionales, además de otorgarle el consentimiento necesario para que disponga de la Guardia Nacional. Por su parte la Cámara de Diputados examina, discute y aprueba anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación propone el Presidente de la República.

En otro aspecto existe una coordinación relevante entre las funciones legislativa y judicial; el Senado elige a los Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, a los Magistrados Electorales de la Sala Superior y a los Magistrados de las Salas Regionales del Tribunal Federal Electoral a propuesta de la Suprema Corte de Justicia. Entre los tres poderes hay coordinación para el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pues el Senado los designa de la terna que somete a su consideración el Ejecutivo Federal; a su vez otorga o niega las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le somete el Presidente de la República.

Más aún, cada uno de los poderes ejerce funciones que materialmente no deberían corresponderles: el Ejecutivo lleva a cabo funciones legislativas cuando está facultado a dictar prevenciones generales si se llegaren a suspender las garantías individuales; también el Presidente puede ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso; además de que se encuentra facultado para reglamentar las leyes expedidas por el mismo Congreso de la Unión.

El mismo Ejecutivo Federal realiza funciones judiciales pues está autorizado a conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

El Poder Legislativo lleva a cabo funciones judiciales: al conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento corresponda a los Tribunales de la Federación; al declarar la Cámara de Diputados si ha, o no ha lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que incurran en delito; al conocer de las imputaciones que se les hagan y al fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que en su contra se instauren y al erigirse el Senado en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones de los servidores públicos.

El mismo Legislativo puede ejercer funciones ejecutivas al admitir nuevos Estados a la Unión Federal; al formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes; al crear y suprimir empleos públicos de la Federación; al declarar la guerra; al conceder licencia al presidente de la República; al designar a quien debe sustituirlo, en forma interina o provisional y, al aceptarle la renuncia.

El Poder Judicial Federal goza de facultades materialmente legislativas, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para producir los reglamentos y acuerdos generales que le competen; por su lado el Consejo de la Judicatura Federal tiene plenas facultades para crear el reglamento los Tribunales Federales; finalmente esos dos órganos pueden dictar todos los acuerdos generales para la adecuada distribución de los asuntos jurisdiccionales.

De igual manera, el Poder Judicial de la Federación ejerce facultades ejecutivas al nombrar, promover y cambiar al personal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura al designar, adscribir y cambiar a los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito.

De ahí que deba arribarse a la conclusión de que la coordinación entre los Poderes de la Unión debe estar claramente prescrita en la Constitución Federal pues ninguno de los tres poderes está facultado para ejercer las facultades expresas asignadas a cada uno de ellos, como el caso de aquella hipótesis inviable que ya se describió en la que el Poder Judicial de la Federación pudiera derogar una norma general atribución otorgada exclusiva al Poder Legislativo Federal.

Todas esas atribuciones asignadas a cada Poder, que regularmente no deberían ejercer, demuestra que el Principio de la División de Poderes admite la colaboración entre cada una de las tres funciones con el objetivo de facilitar la tarea de gobierno. No se entromete uno con otro, hay coadyuvancia para alcanzar el beneficio de la población.

Debe quedar claro entonces que cuando uno de los Poderes de la Unión ejerza alguna función que corresponde materialmente a otro, debe encontrarse prescrito constitucionalmente o ser estrictamente necesario para hacer efectivas las facultades que a cada uno le son exclusivas.

De las reflexiones expuestas acerca del funcionamiento del Principio de la División de Poderes se advierte lo impreciso de quienes sostienen que la declaración general acerca de la inconstitucionalidad de una norma general que hiciera el Poder Judicial de la Federación podría invadir las funciones del Poder Legislativo Federal. Ello por dos razones esenciales:

1. El carácter general de los efectos de las sentencias de amparo contra leyes declaradas inconstitucionales se regularía en la Constitución de la República.
2. No transgrediría la División de Poderes porque la colaboración entre los poderes judicial y legislativo persigue el fin supremo que es el beneficio de la población.

Reiterativamente debemos recordar que el principio de la División de Poderes es una cuestión competencial en donde la asignación constitucional de atribuciones y funciones es primordial para llevar a cabo las tareas en plena coordinación dentro de un equilibrio de pesos y contrapesos persiguiendo el fin supremo que es el beneficio del pueblo mexicano.

En esta iniciativa se propone que la cooperación opere exigiendo la participación de dos de los poderes para eliminar del orden jurídico una norma general decretada inconstitucional; el judicial que la declare y el legislativo que la derogue o modifique.

El mejor ejemplo ilustrativo de la declaración general de inconstitucionalidad de leyes es el artículo 105 constitucional en lo que se refiere al planteamiento de la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución; desde luego que nos referimos a las Acciones de Inconstitucionalidad que no han provocado invasión del

Poder Judicial al Poder Legislativo ni sumisión de éste respecto a aquel. Aunque la medida es insuficiente no ha provocado colisión alguna.

Es paradójico; el amparo fue diseñado para el ciudadano y no protege a todos los gobernados, y la acción de constitucionalidad que protege a todos los ciudadanos no puede promoverse por un gobernado.

Ahora corresponde analizar el tema de las resoluciones de amparo contra leyes.

Una sentencia de este tipo es una determinación jurisdiccional para la desaplicación de las leyes limitándose a hacer una declaración particular ordenando que la norma combatida no debe tener sus efectos en los casos en que pudiera causar perjuicio al gobernado por motivo de un acto de aplicación, o la no aplicación de la norma cuando por su sola entrada en vigor pudiera causarle perjuicio en la esfera del ciudadano.

¿Qué significa en el fondo que este tipo de sentencias sólo se ocupen de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja?

Significa que al parecer se conceden privilegios a algunos habitantes de nuestro país pasando por alto el sublime principio de igualdad.

Las personas jurídicas, en nuestro orden jurídico pueden ser individuales o colectivas, estamos obligados a cumplir las normas emanadas del Poder Legislativo y en un momento determinado pudiéramos vernos afectados por un artículo de alguna ley que se nos aplique o una disposición legal nueva que al tener vigencia pudiera afectarnos.

En ambos casos, frente a las normas heteroaplicativas o autoaplicativas tenemos el juicio constitucional del amparo para combatirlas, aunque con algunas limitantes.

Entre esas limitantes tenemos que se requiere la existencia de un agravio personal y directo por la ley combatida, de tal forma que aunque la norma general que se combate tiene carácter general, pues regula a todos los mexicanos, solo podrá ser impugnada de manera individual; la segunda limitante se refiere precisamente a que en el hipotético caso que un ciudadano demostrara la inconstitucionalidad de esa norma general ello no le trae beneficio a los demás de tal forma que cada persona tendría que promover un amparo contra aquella ley que ya se declaró contraria a la Constitución.

Por minoría de razón; si es difícil que el ciudadano conozca la enorme cantidad de leyes que existen (más de 240 leyes federales y más de 2000 locales), mucho más

difícil lo es que un ciudadano pudiera enterarse que algún conciudadano *ganó* un amparo contra una norma general.

Aún así, en el improbable caso de que un ciudadano se llegara a enterar; por ejemplo, de la inconstitucionalidad de una disposición legal nueva que pudiera afectarnos (ley autoaplicativa) tendría que promover un juicio de amparo contra esa norma que ya no es constitucional.

La afirmación anterior adquiere categoría de *imposible* si cada uno de los millones de ciudadanos de la República tendría que interponer un juicio para que aquella norma inconstitucional no le fuera aplicada. De otra manera estaría sujeto legalmente a que en cualquier momento se le pudiera aplicar una norma inconstitucional. Es aberrante.

Existen dos formas que pueden ayudar para que al gobernado no le sea aplicada una norma inconstitucional: las acciones de inconstitucionalidad cuyas sentencias de inconstitucionalidad si tienen carácter general, lo que conlleva un beneficio para todos los habitantes de la nación; en este caso, el ciudadano tendrá que permanecer indiferente en tanto se declare la inconstitucionalidad de una norma con efecto *erga omnes*. Por otro lado; la declaración de inconstitucionalidad de las leyes por obra de la jurisprudencia en suplencia de la queja, tal declaración adquiere carácter de generalidad y constituye un criterio obligatorio para todos los juzgadores, por lo que en todos los juicios en que tenga aplicabilidad la referida ley el juez, de oficio o a petición de parte, se abstiene de aplicar la ley que otro órgano declaró inconstitucional.

Lo aseverado en los párrafos anteriores no considera la terrible limitación económica que un ciudadano común tiene para promover un juicio de amparo en contra de una norma que pudiera causarle perjuicio. En esta línea, la mayoría de la población tendrá que soportar la aplicación de una norma inconstitucional.

Hasta aquí puede afirmarse sin duda que el principio de relatividad de los efectos de la sentencia contra leyes genera desigualdad jurídica y en consecuencia desigualdad social. La Constitución propicia un trato desigualitario a sujetos en los mismos supuestos normativos, con la diferencia que unos tienen forma de solicitar el amparo y la gran mayoría nunca la tendrá.

En resumen; para combatir una norma que pudiera ser inconstitucional es necesario que un ciudadano tenga plena conciencia cuando una norma puede afectarle, disponer

de los recursos económicos necesarios para pagar servicios profesionales y ser representado legalmente en la defensa de sus garantías constitucionales, que la norma le cause un agravio personal y directo y, que tenga razón en sus planteamientos legales para que la sentencia sólo le favorezca a él. Es poco probable que todo ello suceda.

En cuanto a las personas jurídicas colectivas, las sociedades, tienen que combatir constantemente las normas inconstitucionales que ya fueron declaradas así para otra persona jurídica, pues de lo contrario los efectos jurídicos de aquella sentencia no les traerían beneficio y no tendrían otra forma de evitar su inconstitucional aplicación. Esto en materia fiscal es escandaloso pues cada empresa tiene que tramitar un juicio de amparo en contra de la norma que ya es inconstitucional, los Tribunales Federales están saturados.

Tampoco en este rubro se observa igualdad jurídica.

Existen algunas normas fiscales que cada año son declaradas inconstitucionales por inequitativas o desproporcionales y la autoridad administrativa (la Secretaria de Hacienda y Crédito Público) modifica alguna cuestión semántica u ortográfica en el texto de la norma contraria a la Constitución para burlar la inconstitucionalidad decretada.

Mucho más allá de lo expuesto; esta situación genera dilapidación de recursos de los ciudadanos y las empresas, aparte de la imposibilidad de que el Poder Judicial de la Federación pueda realizar su trabajo jurisdiccional correctamente. Basta analizar la enorme cantidad de asuntos que se resuelven en cada juzgado de Distrito, en cada tribunal federal y en la misma Suprema Corte para deducir que no hay forma humanamente posible para estudiarlos exhaustivamente.

Así es dable llegar a la conclusión de que el orden jurídico nacional contiene normas inconstitucionales que al mismo son constitucionales; son inconstitucionales respecto a los pocos quejosos que ganaron el juicio de amparo, y constitucionales para los millones de ciudadanos que no recurrieron al amparo por desconocimiento o lo que es peor, por falta de recursos económicos.

Una norma declarada inconstitucional para algunas personas jurídicas, tiene plenos efectos jurídicos para los demás y su aplicación inconstitucional es constitucionalmente

válida; en otras palabras, quien no combata la norma inconstitucional consiente su aplicación inconstitucional.

En un argumento lógico compuesto de premisas lógicas y que su paso hacia la conclusión sea razonable tendríamos que, si se acepta que una ley tiene carácter general, que es combatida y vencida jurisdiccionalmente: su inconstitucionalidad debe tener carácter general también.

Por otro lado, debe reconocerse que el principio de relatividad de los efectos de la sentencia contra actos de autoridad que violan las garantías individuales es útil en la mayoría de los casos ya que cuando el gobernado combate un acto de cualquier autoridad del gobierno; sea federal, estatal o municipal; sea jurisdiccional o administrativa, lo hace porque se siente agraviado en su esfera jurídica y solicita que tal acto cese de causarle perjuicio o trata de prever para que no llegue a vulnerar su integridad como persona jurídica.

En tratándose de los efectos de la sentencia de amparo contra actos de autoridad declarados inconstitucionales es necesario que se analice la naturaleza del acto para determinar si los efectos de la sentencia deben tener carácter general o particular. En esta iniciativa no se profundizará en este tema por considerar solamente los efectos de las sentencias de normas generales declaradas inconstitucionales.

Del análisis de la relatividad de las sentencias en general puede decirse que el principio es muy importante en el escenario del derecho privado, como ya se sostuvo, porque únicamente a las partes en litigio les incumbe la determinación jurisdiccional. *Res inter alios judicata, aliis non obest* (las sentencias no afectan a los terceros) dicta un aforismo jurídico.

Otra característica del principio de relatividad de los efectos de las sentencias en derecho privado es que el planteamiento de la litis versa sobre hechos sucedidos entre particulares, hechos que en todo momento pueden ser sujetos a renuncia por negociaciones que a las partes convengan, incluso algunos derechos jurídicos particulares son susceptibles de venta, donación, compensación; en cambio, los derechos públicos son irrenunciables.

La relatividad de los efectos de las sentencias de amparo se ha arraigado con mucha fuerza en el derecho procesal del juicio de garantías al grado de tenerlo como uno de

los cinco principales principios de dicho medio de defensa constitucional y, como ya se comentó, su posible derogación se tiene como contraria al Principio de la División de Poderes.

¿Cómo superar la fuerza que tiene este principio dentro de la Historia del Derecho Mexicano?

A decir verdad, el Poder Judicial de la Federación ha encontrado una forma de colaborar para que no sea necesario interponer necesariamente múltiples juicios de amparo similares a aquel en que se hubiere declarado la inconstitucional de una norma general para un caso concreto: el juzgador federal está obligado a invocar el criterio jurisprudencial aún cuando el quejoso omita impugnar la norma como inconstitucional o no refiera la jurisprudencia que declaró la inconstitucionalidad de la norma. Los tribunales federales suplen de manera oficiosa la queja deficiente.

En otros términos, puede decirse que se concede el amparo no por la fuerza argumentativa de los conceptos de violación o agravios, sino porque previamente se ha determinado la inconstitucionalidad de la norma general. El Principio de relatividad de los efectos de la sentencia contra leyes se amplía y protege tomando mano de la suplencia de la queja deficiente.

La alternativa es útil pero la objeción a esta opción consiste en que los ciudadanos tendrían que acudir de cualquier forma al amparo con las limitantes ya señaladas, aunque en cada juicio se supliera deficiencia de la queja.

Por otra parte debe reconocerse que, derogar una norma suprimiendo simplemente el principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo que regulan la fracción II del artículo 107 constitucional no es posible ya que nos enfrentaríamos a dos problemas insalvables: el primero, radica en que se violentaría el inciso f) del artículo 72 constitucional que prescribe que debe seguirse el mismo procedimiento para derogar una norma como para producirla; el segundo consiste en que la fracción I del artículo 103 constitucional, relacionado con el 107 de la Carta Magna, incluye a los actos de la autoridad que violen garantías individuales como impugnables a través del juicio de amparo. De lo anterior tenemos que los efectos de la sentencia en amparo son relativos, así se trate de leyes o de actos declarados inconstitucionales y eso es precisamente lo que debe tomarse en cuenta.

Lo cual apunta a la conclusión de que los efectos de la sentencia de amparo deben ser diferentes cuando se trata de actos de las autoridades que violen garantías individuales que cuando se trata de leyes inconstitucionales.

Ninguno de los dos problemas señalados puede superarse con la supresión del principio de relatividad en el amparo.

Ya se había señalado que la relatividad de los efectos de la sentencia si es necesaria en cuanto se trate de actos de las autoridades violatorios de garantías individuales por la sencilla razón que en la mayoría de los casos ese tipo de resoluciones sólo compete al impetrante del juicio de amparo, además que las características de los de actos violatorios de garantías individuales difícilmente se repiten de un caso a otro por mas similar que estos parezcan. Otra escenario tendríamos si atendiendo a la naturaleza del acto reclamado se afectaran los derechos fundamentales de la comunidad en su conjunto; para ser coherentes, esta iniciativa tampoco se ocupara de esta hipótesis.

Otra razón de peso por la que no sería posible jurídicamente que el Poder Judicial de la Federación declarara *erga omnes* la inconstitucionalidad de una norma en amparo contra leyes radica en que se alteraría el orden jurídico debido a que tal efecto provocaría un desequilibrio normativo pues no intervendría el Poder Legislativo Federal que tiene reservada constitucionalmente de manera exclusiva la función de expedir, reformar y derogar las normas generales.

Lo anterior es así debido a que la estructura normativa del Estado se encuentra vinculada de manera sistémica, de tal manera que la modificación o derogación de una norma general puede generar alteración en otras normas o leyes. El orden jurídico es similar a una cimentación; si sufre daño una parte puede afectarse toda la estructura.

Para continuar con estos razonamientos, se centrará la atención en el amparo contra leyes.

Este juicio constitucional tiene sus propias características:

De acuerdo con los artículos 114, fracción I de la Ley de Amparo ; 10, fracción II, inciso a) y 21, fracción II, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación el amparo indirecto procede en contra de: una ley federal, local, del Distrito Federal; un tratado internacional; un reglamento federal o del Distrito Federal expedido por el Ejecutivo Federal, reglamento expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe

de Gobierno del Distrito Federal; así como reglamentos, decretos y acuerdos de carácter general. Existen algunas excepciones sin relevancia para la iniciativa que se presenta.

Además, el juicio de garantías contra leyes también procede en amparo directo en apego a los artículos 158, tercer párrafo y 166, fracción IV, párrafo segundo, ambos de la Ley de Amparo; en este caso la ley, tratado internacional, reglamento, decreto o acuerdo no debe señalarse como el acto reclamado. El amparo directo contra leyes es procedente sólo cuando de la sentencia definitiva combatida surjan cuestiones (que no sean de imposible reparación) sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos.

El recurso de revisión que se limita a la decisión de cuestiones propiamente constitucionales es competencia de los tribunales colegiados de circuito, las salas y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

De ello sigue decir que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sus respectivas salas; los tribunales colegiados de circuito y los juzgados de Distrito son las autoridades jurisdiccionales federales facultadas para pronunciar una sentencia que declare la inconstitucionalidad de normas generales. Estos datos son relevantes para definir la forma en que se propondrá otorgarle efecto *erga omnes* a una sentencia de amparo contra leyes.

En otro aspecto y para llegar a una conclusión razonada debe tenerse como premisa lógica que, por la forma en que se encuentran regulados constitucionalmente los principios de la división de poderes y el de relatividad de los efectos de las sentencias de amparo, es imposible que el Poder Judicial de la Federación pudiera obligar a las autoridades responsables que emitieron una norma general inconstitucional para que legislen en un determinado sentido.

En toda hipótesis es indudable que el principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo contra leyes genera dos graves situaciones que es imprescindible atender:

1. Entra en conflicto con el principio de igualdad.
2. Contradice el carácter general de la norma.

Como resultado de lo expresado cabe decir que, siendo la propia Constitución Federal la limitante básica del legislador se propone:

Preservar los efectos relativos de la sentencia en el juicio de amparo, en virtud de que no es posible otorgar efectos generales a las resoluciones de las controversias en que se combatan normas o actos que vulneren el texto constitucional. Por otra parte debido a que son diversos los órganos encargados de realizar este control y por tanto son diversos los criterios con lo que se resuelve se propone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación que es el órgano facultado para uniformar estos criterios sea la encargada de iniciar el proceso para la derogación o modificación de una norma general declarada inconstitucional, mediante el ejercicio de la facultad de iniciativa, la cual partirá de la jurisprudencia por reiteración o contradicción de tesis que ella misma establezca, en juicios de amparo en revisión, que se presentará ante el Congreso a fin de que la analice y realice las modificaciones que considere convenientes, asimismo en los casos en que la inconstitucionalidad declarada por la Corte afecte legislación local, se establece que esta sea notificada a la legislatura correspondiente, para que en el ejercicio de su soberanía establezca el proceso que deberá seguirse para preservar la supremacía constitucional.

En el caso de la legislación en materia tributaria, que en muchas ocasiones tiene una vigencia anual –lo que hace necesario un procedimiento mucho mas expedito– se establece una excepción que consiste en otorgar facultades al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para iniciar leyes, siendo obligatorio para este Alto Tribunal promover inmediatamente ante la Cámara de Diputados una iniciativa de ley en materia tributaria que modifique o derogue una norma que haya sido declarada inconstitucional de manera definitiva por cualquiera de los órganos jurisdiccional federales competentes para conocer el amparo contra leyes y el recurso de revisión correspondiente; desde luego aquellas resoluciones definitivas sobre inconstitucionalidad de normas generales producto de la resolución de las contradicciones de tesis entre tribunales colegiados o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la iniciativa deberá explicarse detenidamente los considerandos y resolutivos que hayan servido como base y fundamento de la decisión o *ratio decidendi* que resolvió la inconstitucional de una norma general. El desarrollo

específico del procedimiento para el ejercicio de esta facultad deberá desarrollarse en la legislación reglamentaria.

De lo anterior se deduce que la facultad de iniciativa que se otorgue al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede ejercerse en tres vertientes:

- A. La derogación de la norma general o ley declarada inconstitucionalidad,
- B. La modificación de la norma general o ley respecto al punto en que se advirtió su inconstitucionalidad para adecuar su texto y forma a la Constitución Federal o,
- C. La expedición de una norma general nueva en lugar de la declarada inconstitucional.

En ese sentido, la iniciativa presentada pasará desde luego a Comisión para el trámite correspondiente y cumplimiento en apego a lo dispuesto por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

En los casos previstos en el inciso h) del artículo 72 constitucional, obviamente la iniciativa y decreto correspondiente se discutirán primero en la Cámara de Diputados.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta Cámara la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman los artículos 71 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se adiciona una fracción cuarta y se reforma el último párrafo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

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

I. a la III. ...

IV. Al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación exclusivamente respecto a los supuestos señalados en el artículo 107 de esta Constitución.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, por las Diputaciones de los mismos *y por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates."

Artículo Segundo. Se adicionan nuevos párrafos segundo y tercero a la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recorriendo el orden de los párrafos subsecuentes para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I. ...

II. ...

Cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que señale la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, establezca jurisprudencia por reiteración o contradicción de tesis en juicios de amparo en revisión, en la que se determine que una ley o decreto contraviene esta Constitución, presentará inmediatamente ante el Congreso de la Unión una iniciativa en la que se propondrá su reforma o derogación a fin de preservar la supremacía constitucional. *En el caso de que la ley o decreto corresponda a la materia tributaria y haya sido declarado inconstitucional por virtud de una resolución definitiva ya sea de amparo contra leyes o recurso de revisión, en los términos que señale la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presentará la iniciativa correspondiente ante la Cámara de Diputados.*

Cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establezca jurisprudencia por reiteración o contradicción de tesis en juicios de amparo en revisión, en la cual se determine que una ley o decreto de las *entidades federativas o del Distrito Federal* contraviene esta Constitución, *deberá notificarlo al Congreso Local o a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para los efectos a los que haya lugar. Las entidades federativas y el Distrito Federal determinarán el procedimiento a que se sujetará la notificación de la Suprema Corte de Justicia.*

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.

III. ...

Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 27 días del mes de noviembre de 2007.

Diputado Alfredo Adolfo Ríos Camarena (rúbrica)

ANEXO 10

INICIATIVA PRESENTADA EL 24 DE ABRIL DE 2008 POR:

DIVERSOS PARTIDOS PARLAMENTARIOS

DIPUTADOS: CÉSAR CAMACHO QUIROZ, JESÚS DE LEÓN TELLO, JORGE LESCIEUR TALAVERA, FELIPE BORREGO ESTRADA, ENRIQUE BENÍTEZ OJEDA, ROGELIO CARBAJAL TEJADA, CARLOS NAVARRO SUGICH, JOSÉ MANUEL DEL RÍO VIRGEN, YADHIRA TAMAYO HERRERA, ANTONIO DÍAZ ATHIÉ, GUSTAVO PARRA NORIEGA, FERNANDO MOCTEZUMA PEREDA, CARLOS CHAURAND ARZATE, MARTHA GONZÁLEZ CALDERÓN, RUBÉN ESCAJEDA JIMÉNEZ, ENRIQUE SERRANO ESCOBAR, EDUARDO ESPINOSA ABUXAPQUI, GUSTAVO FERNANDO CABALLERO CAMARGO, EDMUNDO RAMÍREZ MARTÍNEZ, EMILIO GAMBOA PATRÓN, MARTHA ROCÍO PARTIDA GUZMÁN, MARÍA MERCEDES COLÍN GUDARRAMA, ADOLFO MOTA HERNÁNDEZ, JUAN MANUEL PARÁS GONZÁLEZ Y JOSÉ ROSAS AISPURO TORRES.

DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN RELACIÓN A LA PRESENTACIÓN DE INICIATIVA POR PARTE DE LA SCJN, SUSCRITA POR LEGISLADORES DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.

Los suscritos, diputados federales de la LX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II; 72, y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, se permiten someter a la consideración de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción VI y reforma el párrafo segundo del artículo 71; y adiciona un párrafo séptimo a la fracción III del artículo 116, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Como resultado de las reuniones del Grupo de Trabajo de Reforma del Poder Judicial de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), se ha tenido a bien elaborar la presente iniciativa, que constituye la culminación de un esfuerzo conjunto entre legisladores, asesores y personal de apoyo,

cuyos insumos principales han sido las propuestas de los grupos parlamentarios, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las derivadas del proceso de consulta pública y diversas iniciativas de legisladores del Congreso de la Unión, de conformidad con lo establecido en la Ley para la Reforma del Estado.

Es necesario fortalecer al Poder Judicial de la federación para que participe en el proceso legislativo de reformas a la ley, contribuyéndose con ello a su independencia y su posicionamiento frente a los demás poderes de la Unión.

Dicha potestad, no obstante, debe ser limitada a los asuntos de su estricta organización y funciones, ya que es evidente que ninguna injerencia e interés tendría en otros asuntos de carácter legislativo.

Asimismo, es importante que dicha facultad sea ejercida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de las formalidades y procedimientos que el Máximo Tribunal establezca en sus normas internas, para el efecto de que su potestad no esté condicionada o sujeta a otras formalidades que establezcan las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión.

Con el fin de hacer una reforma integral al sistema de impartición de justicia del país, es importante fortalecer no sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino también a los poderes judiciales de los estados, por lo cual se consideró indispensable hacer extensiva dicha facultad a éstos, respecto de sus Congresos locales, con las mismas características y condiciones.

Finalmente, una reforma integral al sistema de impartición de justicia implica también la supresión de los anacronismos que aún permanecen en el texto constitucional, los cuales no fueron eliminados en su momento. Es el caso de la referencia a las diputaciones estatales a que hace mención el segundo párrafo del artículo 71 constitucional, que implica el reconocimiento tácito de la facultad de iniciativa a una figura de derecho público que dejó de existir al restablecerse el sistema bicameral.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a consideración el siguiente proyecto de **Decreto que adiciona una fracción VI y reforma el párrafo segundo del artículo 71; y adiciona un párrafo séptimo a la fracción III del artículo 116, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Único. Se adiciona una fracción VI y se reforma el párrafo segundo del artículo 71; y se adiciona un párrafo séptimo a la fracción III del artículo 116, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

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

I. a III. ...

IV. A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las materias relativas a su organización y al ejercicio de las funciones del Poder Judicial de la federación.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la república, por las legislaturas de los estados, así como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

Artículo 116. ...

...

I. y II. ...

III. ...

...

...

...

La Constitución de cada estado concederá al Poder Judicial la facultad de iniciar leyes en materias relativas a su organización y al ejercicio de las funciones que a éste competen.

IV. a VII. ...

...

Transitorios

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2008.

Diputados: César Camacho Quiroz, Jesús de León Tello, Jorge Lescieur Talavera, Felipe Borrego Estrada, Enrique Benítez Ojeda, Rogelio Carbajal Tejada, Carlos Navarro Sugich, José Manuel del Río Virgen, Yadhira Tamayo Herrera, Antonio Díaz Athié, Gustavo Parra Noriega, Fernando Moctezuma Pereda, Carlos Chaurand Arzate,

Martha González Calderón, Rubén Escajeda Jiménez, Enrique Serrano Escobar, Eduardo Espinosa Abuxapqui, Gustavo Fernando Caballero Camargo, Edmundo Ramírez Martínez, Emilio Gamboa Patrón, Martha Rocío Partida Guzmán, María Mercedes Colín Gudarrama, Adolfo Mota Hernández, Juan Manuel Parás González, José Rosas Aispuro Torres (rúbricas).

FUENTES DE CONSULTA

A) Bibliografía:

1. ARGUEDAS, Carlos Manuel, *La iniciativa en la formación de ley*, Costa Rica, Juricentro, 1978, 148 pp.
2. ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Métodos y técnicas de la investigación jurídica*, México, Porrúa, 2004, 444 pp.
3. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, 2a. ed., México, Oxford University Press, 1999, 4 vols.
4. -----, "Proceso legislativo", *Derecho Constitucional*, México, Harla, 1997, biblioteca diccionarios jurídicos, vol. 2, 99 pp.
5. CARBONELL, Miguel, y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nación Autónoma de México, 2000, 272 pp.
6. CARPIZO MC-GREGOR, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, Porrúa- UNAM- Instituto de Investigación Jurídicas, 1999, 607 pp.
7. ----- y MADRAZO, Jorge, *Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, 95 pp.
8. CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 2000, 852 pp.
9. CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., México, FCE- UNAM, Facultad de Derecho, 1998, 1327 pp.
10. CASTRO LOZANO, Juan de Dios, *La justicia constitucional y la interpretación de la Constitución en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, 33pp.

11. CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *La Posible Facultad del Poder Judicial para Iniciar Leyes*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, 191 pp.
12. COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, serie g. estudios doctrinales, 173 pp.
13. CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del Derecho en México*, 2ª ed., México, Oxford, 2004, colección textos jurídicos universitarios, 1049 pp.
14. ECO Umberto, *Cómo se hace una tesis*, Barcelona, Gedisa, 1977, 233 pp.
15. EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, *La producción jurídica y su control por el Tribunal Constitucional*, Valencia, Tirant lo blanch alternativa, 1999, 293 pp.
16. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder legislativo*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, 513 pp.
17. -----, *Poder Ejecutivo*, México, Porrúa-UNAM, 2008, serie doctrina jurídica núm. 450, 652 pp.
18. FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundap, 2002, colección Derecho, Administración y Política, 147 pp.
19. ----- *Ensayos sobre Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, 206 pp.
20. ----- y GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (coords.), *La Justicia Constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, 1102 pp.

21. ----- y VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo (coords.), *Justicia Constitucional Local*, México, Fundap, 2002, colección Constitucionalismo y Derecho Público estudios, 396 pp.
22. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, 208 pp.
23. ----- *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2ª ed., México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998, 169 pp.
24. ----- y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1999, 643 pp.
25. GAMAS TORRUCO, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, 1168 pp.
26. GÁMIZ PARRAL, Máximo, Netzahualcóyotl, *Legislar: quién y cómo hacerlo*, México, Limusa, 2007, colección reflexión y análisis, 229 pp.
27. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 48ª ed., México, Porrúa, 1996, 444 pp.
28. GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *La construcción del derecho*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, 246 pp.
29. HIGAREDA LOYDEN, Yolanda, *La dialéctica histórica del pueblo mexicano a través de sus Constituciones*, México, Porrúa, 2000, 670 pp.
30. LEIVA FERNÁNDEZ, Luis F. P., *Fundamentos de técnica legislativa*, Buenos Aires, La ley, 1999, 402 pp.

31. MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Evolución constitucional mexicana*, México, Porrúa, 2002, 739 pp.
32. MORALES PAULÍN, Carlos Axel, *Justicia Constitucional*, México, Porrúa, 2002, 254 pp.
33. NAVA GOMAR, Salvador O. (coord.), *Manual de técnica legislativa*, México, Konrad Adenauer Stiftung, 2003, 2 ts.
34. ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro, *El procedimiento legislativo mexicano*, México, Sista, 2005, 265 pp.
35. RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 3ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, 104 pp.
36. RAIGOSA SOTELO, Luis, *¿Cómo hacer una iniciativa de ley? Legisprudencia y eficacia de la legislación*, México, Senado de la República-ITAM, 2008, 327 pp.
37. RANGEL GADEA, Oscar F. (coord.), *El referendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, México, Porrúa-UNAM-Instituto de Investigación Jurídicas, 1986, 218 pp.
38. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 11a. ed., México, Porrúa, 2007, 791 pp.
39. SEMPE MINIVIELLE, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998, 277 pp.
40. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DIRECCIÓN GENERAL DE LA COORDINACIÓN DE COMPILACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE TESIS (eds.), *Libro blanco de la reforma judicial: Una agenda para la justicia en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, 438 pp.

41. -----, *Estructura y competencia de las Cortes y Tribunales Supremos de Justicia en Iberoamérica*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, 922 pp.
42. SVETAZ, María Alejandra, *Técnica Legislativa*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1998, 215 pp.
43. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México: 1808-2005*, 24a. ed., México, Porrúa, 2005, 1203 pp.
44. VALADEZ, Diego y CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, 868 pp.

B) Hemerografía:

45. Afonso Da Silva, Virgilio, “La interpretación conforme a la Constitución”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 12, enero-junio de 2005, pp. 3-28
46. Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, “Introducción a un curso de técnica legislativa procesal”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XII, núm. 35, mayo-agosto de 1979, pp. 515-518.
47. Bueno Lacy, Rodrigo, “El Poder Judicial también legisla”, *El mundo del abogado*, México, año 11, núm. 116, diciembre 2008, pp. 46-47.
48. Carranco Zuñiga, Joel, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Procedimiento Legislativo (Facultad de Iniciativa)”, *Lex*, México, año IV, núm. 40, 3era. Época, octubre de 1998, pp. 44-49.

C) Legislación:

Federal

49. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/130_26092008.doc, consulta de 30 de marzo de 2009.
50. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00011014.doc>, consulta de 2 de junio de 2009.
51. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/14771023.doc>, consulta de 30 de marzo de 2009.
52. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en <http://www2.scjn.gob.mx/Reglamentos/Archivos/00586013.doc>, consulta de 30 de marzo de 2009.
53. Código Civil Federal, en <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00641062.doc>, consulta de 21 de mayo de 2009.

Estatal

54. Constitución Política del Estado de Aguascalientes, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Aguascalientes/02653100.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
55. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/BajaCalifornia/02764089.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.

56. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/BajaCaliforniaSur/02884085.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
57. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/BajaCaliforniaSur/02884085.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
58. Constitución Política del Estado de Campeche, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Campeche/16238083.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
59. Constitución Política del Estado de Chiapas, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Chiapas/04183126.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
60. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Chihuahua/04560060.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
61. Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Coahuila/03509090.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
62. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Colima/03961098.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
63. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Durango/04887086.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.

64. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/EstadoDeMexico/05949128.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
65. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Guanajuato/05327078.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
66. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Guerrero/05126148.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
67. Constitución Política del Estado de Hidalgo, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Hidalgo/05440108.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
68. Constitución Política del Estado de Jalisco, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Jalisco/05809082.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
69. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Michoacan/06004074.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
70. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Morelos/06574106.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
71. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Nayarit/06823097.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.

72. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/NuevoLeon/07472147.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
73. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Oaxaca/06921113.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
74. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Puebla/07519056.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
75. Constitución Política del Estado de Querétaro, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Queretaro/31893085.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
76. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/QuintanaRoo/7319_09%20DE%20MARZO%20DE%202010.doc, consulta de 2 de mayo de 2010.
77. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/SanLuisPotosi/07917066.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
78. Constitución Política del Estado de Sinaloa, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Sinaloa/07101145.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
79. Constitución Política del Estado de Sonora, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Sonora/08504096.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.

80. Constitución Política del Estado de Tabasco, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Tabasco/07788083.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
81. Constitución Política del Estado de Tamaulipas, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Tamaulipas/08069145.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
82. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Tlaxcala/08728062.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
83. Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Veracruz/06555088.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
84. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Yucatan/08141118.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.
85. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Zacatecas/33934030.doc>, consulta de 2 de mayo de 2010.

Extranjera

86. Cheves Aguilar, Nazira y Araya Pochet, Carlos (coords.) *Constitución Política comentada de Costa Rica*, México, McGraw-Hill, 2001, 852 pp.
87. Constitución de Andorra.
88. Constitución de la Nación de Argentina.

89. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
90. Constitución de la República de Cuba.
91. Constitución de la República de El Salvador.
92. Constitución de la República de Honduras.
93. Constitución de la República Oriental de Uruguay.
94. Constitución de la República Portuguesa.
95. Constitución del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico.
96. Constitución Española.
97. Constitución Política de Colombia.
98. Constitución Política de la República de Chile.
99. Constitución Política de la República de Costa Rica.
100. Constitución Política de la República de Ecuador.
101. Constitución Política de la República de Guatemala.
102. Constitución Política de la República de Nicaragua.
103. Constitución Política de la República de Panamá de 1972.
104. Constitución Política de la República de Paraguay.
105. Constitución Política de la República Dominicana.
106. Constitución Política de la República Federativa del Brasil.
107. Constitución Política del Estado de Bolivia.
108. Constitución Política del Perú.
109. Ley orgánica del Poder Judicial de Costa Rica.
110. Ley Orgánica del Poder Judicial de Perú.