

**DIP. HÉCTOR DÍAZ POLANCO
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
II LEGISLATURA
P R E S E N T E**

El suscrito, diputado Aníbal Cañez Morales, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la II Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción III y 122, Apartado A, fracción II y Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos; 29, apartado A, numeral 1 y apartado D incisos c), 30, numeral 1, inciso b), 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México; 1, 12 fracción II y 13, fracción LXVII de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México y el 1, 2 fracción XXI, 5 fracción II, 95 fracción II, 96, 325 y 326 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración de ese H. Congreso, la presente **PROPUESTA DE INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE INICIATIVAS PREFERENTES.**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A.) El derecho de iniciativa legislativa

La iniciativa de ley o decreto es el acto por virtud del cual determinados órganos del Estado someten a consideración del Poder Legislativo un proyecto, ya sea para crear una nueva ley o, reformar, adicionar o derogar alguna ley o precepto constitucional ya existente¹.

El artículo 164 del Reglamento del Senado de la República precisa: el ejercicio del derecho de iniciativa da principio al procedimiento legislativo y consiste en la presentación de un proyecto de ley o decreto por parte de alguno de los sujetos facultados para ellos por la Constitución. Por su parte, el artículo 2, fracción IX del Reglamento de la Cámara de Diputados, define iniciativa como el acto jurídico por el cual da inicio el proceso legislativo.

Así, el fundamento constitucional de la iniciativa legislativa se encuentra en el artículo 71 de la Constitución Federal, que asigna el derecho de iniciativa exclusivamente al Presidente de la República, a las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a los ciudadanos, en un número equivalente como mínimo al 0.13% de la lista nominal de electores. Especificando que las leyes y decretos pueden iniciarse indistintamente en cualquiera de las Cámaras: la Cámara de origen es el órgano legislativo que inicia el proceso y la Cámara revisora recibe la propuesta que ya ha sido aprobada por la Cámara de origen.

¹ Diccionario Universal de términos parlamentarios, D., 1998. 2da ed. México, D.F.: Porrúa.

La Constitución Federal otorga en sus artículos 71, 73, 74 y 76 el derecho de iniciar leyes o decretos a los legisladores federales y faculta a alguna de las Cámaras con la exclusividad de fungir como Cámara de origen tratándose de materias particulares. Los legisladores de ambas Cámaras tienen la facultad de presentar iniciativas ya sea individualmente, de manera conjunta o como grupo parlamentario, en un inicio, sin ningún límite, más allá de las formalidades propias del derecho parlamentario mexicano. Así lo confirma el artículo 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados: el derecho de iniciativa es irrestricto, salvo por los requisitos y trámites que marque la normatividad interna del Congreso.

En el ámbito de la Ciudad de México, el artículo 30, numeral 1 de la Constitución Local, otorga la facultad de iniciar leyes o decretos a: a. La o el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México; b. Las diputadas y diputados al Congreso de la Ciudad de México; c. Las alcaldías; d. El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en las materias de su competencia; y e. Las y los ciudadanos que reúnan al menos el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores vigente en los términos previstos por esta Constitución y las leyes. f. Los organismos autónomos, en las materias de su competencia.

Cabe mencionar que la Constitución de la Ciudad de México, otorga el beneficio de la iniciativa preferente² a la o el Jefe de Gobierno, así como a las y los ciudadanos

² En la Ciudad de México, en términos de los artículos 25, apartado B, numeral 4 y 30, numeral 3 de la Constitución local, se entiende por iniciativa preferente aquellas que deberán ser discutidas y votadas por el pleno en un plazo improrrogable de 45 días naturales. Vencido el plazo, la iniciativa deberá presentarse para su discusión y votación en los mismos términos y sin mayor trámite, en la siguiente sesión de pleno, incluso sin el dictamen de la Comisión respectiva.

que cumplan con lo establecido en el numeral 4 del apartado B del artículo 25 de esta Constitución, es decir, que cuentan con al menos el 0.25% de las firmas de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad y que sea presentada el día de la apertura del periodo ordinario de sesiones.

Por su parte, el artículo 29, apartado D, numeral c, otorga al Congreso de la Ciudad de México la competencia para “iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión”. Lo anterior es complementado por el artículo 5 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México que establece como derecho de los diputados:

“I. Iniciar leyes, decretos y presentar proposiciones y denuncias ante el Congreso;

II. Proponer al Pleno propuestas de iniciativas constitucionales, de leyes o decretos, para ser presentados ante el Congreso de la Unión, en las materias relativas a la Ciudad de México y en los términos del presente reglamento; (...).”

B.) ¿Por qué se presentan iniciativas legislativas?

En nuestra visión, una de las labores del legislador es satisfacer las preferencias y demandas de sus representados a través de la redacción y presentación de iniciativas legislativas que tratan de dar respuesta a sus problemáticas.

Se le atribuye al Poder Legislativo la capacidad de detectar cambios en el proceso político y de recibir nuevas demandas por parte del electorado.³ En esa lógica, el legislador es el encargado de traducir de manera coherente en iniciativas legislativas las peticiones, aspiraciones y necesidades de la ciudadanía y de su partido.

Sin embargo, ni la sociología ni la ciencia política han llegado a un consenso sobre las razones que tienen los legisladores para presentar iniciativas. Sin ánimo de exhaustividad, a continuación, se enlistan algunos impulsos y razones generales para la presentación de iniciativas legislativas:

1. Mandato legal (o constitucional) para desarrollar una ley;
2. Jurisprudencia por reiteración de la SCJN por virtud de la cual el Congreso cuenta con 90 días naturales para modificar una norma general declarada inconstitucional, antes de proceder a la declaratoria general de inconstitucionalidad;
3. Sentencia condenatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ordene la modificación de alguna norma;

³ Valencia Escamilla, L., 2005. La disciplina parlamentaria en México: la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados. Primera ed. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México

4. Compromisos propios del derecho internacional (tratados, convenciones, acuerdos bilaterales o multilaterales);
5. Recomendaciones de organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Organización Mundial del Comercio, etcétera);
6. *Lobbying* realizado por consumidores, empresas, sindicatos, *think tanks*, asociaciones ciudadanas y otros grupos sociales;
7. Impulso de agenda o programa del partido político o grupo parlamentario;
8. Acuerdo parlamentario entre fracciones;
9. Promesa de campaña o compromiso con habitantes de un distrito o entidad federativa;
10. Posicionamiento personal o grupal;
11. Control parlamentario de oposición dirigido al Poder Ejecutivo;
12. Coordinación con el Poder Ejecutivo en turno; y
13. Ejercicio de la facultad constitucional de las legislaturas de los estados.

Independientemente del origen o de las razones específicas que generen la presentación de una iniciativa legislativa, asumimos que el Poder Legislativo ejerce sus múltiples labores dentro de un contexto de escasos recursos económicos, humanos y de tiempo, que resulta en una sobre producción de iniciativas, que como se explicará en el siguiente apartado, se refleja en la falta de dictaminación de un número importante de iniciativas, que no logran superar el fenómeno comúnmente llamado “congeladora legislativa”.

C.) Crecimiento de la producción legislativa en general

La estadística parlamentaria del presente apartado fue elaborada con la investigación realizada por María Amparo Casar para el artículo “Quince años de gobierno sin mayorías en el Congreso Mexicano”⁴ y la información recabada por cuenta propia en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Los datos obtenidos muestran que de 308 iniciativas presentadas en la LII Legislatura (1982-1985) con una tasa de aprobación de 53.8%, se observa un aumento paulatino, hasta llegar a 758 iniciativas presentadas en la LVII Legislatura (1997-2000), es decir, un incremento del 303% respecto a las iniciativas presentadas en la anterior legislatura, hasta 8215 iniciativas presentadas en la LXIII Legislatura (2015-2018), con una tasa de aprobación de 6.48% y 11072 iniciativas

⁴ Cassar , M. A., 2013. Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. Política y Gobierno, pág. 20.

presentadas en la LXIV Legislatura (2018-2021), con una tasa de aprobación del 5.8%.

¿A qué se debe el incremento en la presentación de iniciativas legislativas? Recordemos que, a partir de 1997, el Congreso mexicano se vuelve más plural, es decir, el PRI pierde su hegemonía y el resto de los partidos obtienen mayor representación y participación en los órganos de dirección. La pluralidad del Congreso, la creciente competitividad partidista y los diversos incentivos personales y de grupo, se tradujeron en una mayor presentación de propuestas legislativas.

Al incrementarse el número de asuntos planteados, su resolución se complica no sólo por una cuestión técnica y operativa de las comisiones, sino “por los consensos que deben construirse entre las principales fuerzas políticas desde el momento en que son discutidas en la Junta de Coordinación Política, a fin de que las resoluciones lleguen al pleno y sean aprobadas”⁵. Así, tomando en cuenta la normatividad interna del Congreso Federal, se requieren consensos en todas las etapas del proceso para que una pieza legislativa se convierta en ley o precepto constitucional.

⁵ Muñoz Armenta, A. & Vizcarra Ruiz, A., 2012. La representación parlamentaria: control político o alternativa programática. Pág.73. México: Instituto Electoral del Estado de México.

Al respecto, hay estudios que indican que, a partir de que el Poder Legislativo fue más plural, los partidos estimaron un aumento en la probabilidad de que sus iniciativas fueran aprobadas en comisiones y votadas en el pleno. En cambio, el Poder Ejecutivo se anticipó al posible rechazo y presentó sólo aquellas iniciativas previamente valoradas o concertadas con el Congreso.⁶

Por un lado, los legisladores ejercieron cada vez más su derecho de iniciativa, pero, por otro, la insuficiente capacidad de las comisiones y la evidente falta de voluntad política de las principales fuerzas políticas, derivaron en el aumento del fenómeno conocido como la congeladora legislativa, que se explicará con detalle en el siguiente apartado.

D.) El fenómeno de la congeladora legislativa en el Congreso de la Unión.

Se le llama congeladora legislativa al estado de incertidumbre o indecisión que guardan las iniciativas turnadas a las comisiones y que jamás son dictaminadas, ni en sentido positivo ni en sentido negativo, ya sea por falta de interés o por falta de condiciones. El desecho de iniciativas por falta de dictamen en el plazo perentorio es una de las consecuencias directas de la congeladora.

Es verdad que, gracias a la regla de mayoría, hay un derecho de las mayorías a decidir. A mayor número de votos obtenidos en las urnas, mayor será la

⁶ Valencia Escamilla, L. 2006. Puntos de veto en la relación Ejecutivo-Legislativo. Revista Sociológica, año 21, número 62, pág.43-78. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

representación de una fuerza política en las Cámaras y mayor será su influencia en la creación de legislación.

Sin embargo, consideramos que “la voluntad de las mayorías y la voluntad de las minorías emanan de la misma fuente de poder soberano”⁷ y las opiniones de ambas partes son igualmente legítimas y concurrentes a la formación de la voluntad estatal.

En ese sentido, consideramos que lo verdaderamente democrático no es que prevalezca siempre la decisión de la mayoría, sino la posibilidad de un acuerdo en el que todos los involucrados acepten las reglas de procedimiento, intercambien argumentos y tomen parte en un proceso en el que se analizan si no todas, muchas de las alternativas posibles⁸. De ahí que ningún grupo que alegue su superioridad numérica, podría por ese simple hecho proclamarse como única voz legítima del pueblo en una democracia representativa.

Entonces, si las opiniones de la mayoría y de la minoría son concurrentes a la formación de la voluntad estatal e igualmente legítimas, no solo debe tolerarse la existencia de la opinión minoritaria, sino que se deben garantizar instrumentos para integrarse la voluntad de las minorías en los órganos estatales, para que el ejercicio del poder no quede exclusivamente en manos de la mayoría.

⁷ Basso, L., 1958. Natura e funzioni dell'opposizione nell'ordinamento costituzionale italiano. En: Discorsi e scritti sulla Costituzione. Milán: Giuffré.

⁸ Sancho, C., 2003. Un modelo diferente de democracia: la democracia deliberativa. Una aproximación a los modelos de Cohen y Habermas. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Issue 122.

Claramente hay un derecho de las mayorías a decidir y un derecho de las minorías a formar parte activa en las decisiones. He ahí el valor de precisar que las mayorías no representan al pueblo, sino sólo a una porción del mismo y no sería válido que un proceso cobije solamente los intereses de una parte del pueblo y deja sin protección, derechos, garantías, libertades y en particular, sin participación política, a otro fragmento del pueblo.

Es así como no basta que las instituciones del Estado sean representativas para que exista una auténtica democracia representativa, pues es necesario que los representantes tengan una auténtica participación, jurídicamente garantizada, en el debate y en la inclusión de asuntos a tratar. Sólo así se entiende el valor de la reserva de ley a favor del Poder Legislativo, pues si existe una democracia representativa, será el parlamento plural el órgano más legitimado para emitir normas de observancia obligatoria para la totalidad de la sociedad.

Además, es de destacarse que en una democracia constitucional los ciudadanos se deben recíprocamente justificaciones de las leyes que colectivamente se imponen y por ello, el proceso de discusión entre ciudadanos libres e iguales (o sus representantes) se utiliza para tomar decisiones colectivas.

En esa lógica, así como los ciudadanos se deben recíprocamente justificaciones de las leyes que colectivamente se imponen, también dentro del Poder Legislativo, lo ideal sería que se justifique del desecho de las propuestas que fueron presentadas en el ejercicio del derecho de iniciativa, a través de la dictaminación por parte de las comisiones.

Sin embargo, es imposible que todas las iniciativas que se presenten sean aprobadas. Incluso es indeseable que suceda así, de lo contrario, tendríamos un cuerpo normativo todavía más extenso, incoherente, contradictorio, disperso y de calidad dudosa.

En ese sentido, con la configuración actual del derecho de iniciativa, no es posible garantizar que todas y cada una de las iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión serán dictaminadas, pues como se ha demostrado, la gran mayoría quedan “congeladas” y no avanzan dentro del proceso legislativo.

Por lo anterior, se propone que las entidades federativas y el 0.13% de la lista nominal tengan garantizada una iniciativa preferente (como la que actualmente ya tiene el titular del Poder Ejecutivo Federal), la cual tendrá que ser discutida, dictaminada y votada de manera obligatoria en un plazo perentorio, de lo contrario, pasará a ser votada en sus términos directamente al pleno. Lo anterior fortalecerá el federalismo mexicano y promoverá la participación ciudadana para que, de manera real y efectiva, puedan estar en posibilidades mínimas de poner sobre la mesa las políticas públicas y legislaciones de su interés.

E.) El proceso legislativo de reforma constitucional

Como se mencionó en el apartado A de la presente iniciativa, el artículo 71 constitucional otorga el derecho de iniciativa al presidente de la república, a los legisladores federales, legislaturas locales y a los ciudadanos, la cual podrá ser presentada en cualquiera de las Cámaras, respetando las facultades exclusivas de cada una de ellas y siguiendo el proceso propio de un sistema bicameral.

En la Constitución no se especifica que las iniciativas de reforma constitucional requieran requisitos adicionales a los requeridos para las iniciativas legislativas que versan sobre legislación secundaria, sin embargo, sí se establece un procedimiento legislativo agravado para la reforma constitucional, que busca garantizar la rigidez del texto constitucional, a través de un procedimiento con más requisitos y fases que el procedimiento legislativo común:

1. Se presenta la iniciativa de reforma constitucional ante el pleno de la Cámara de origen y la mesa directiva la turna a la comisión o comisiones competentes.
2. Las comisiones competentes de la Cámara de origen estudian el asunto, elaboran y aprueban el dictamen. En esta fase existe el riesgo de que la iniciativa quede congelada (no sea dictaminada o sea desechada por falta de dictaminación), o bien, no sea aprobada en comisión o en pleno. Una de las conclusiones de esta tesis es que el verdadero filtro que tienen que pasar las iniciativas es anterior a la votación.
3. Se presenta el dictamen ante el pleno para su lectura y discusión. En caso de aprobación por las dos terceras partes de los presentes se remite la minuta a la Cámara revisora.
4. Se presenta la minuta en el pleno de la Cámara revisora y se turna a las comisiones para su estudio, discusión y dictamen.

5. Se presenta el dictamen en el pleno de la Cámara revisora para su lectura, discusión y aprobación por las dos terceras partes de los presentes. En caso de observaciones, de no aprobación total o parcial, se regresa el proyecto a la Cámara de origen, que a su vez podrá aprobarlo o realizar observaciones totales o parciales. El proceso de tránsito por las comisiones se repite y si el proyecto es rechazado nuevamente, no podrá ser presentado en el mismo periodo de sesiones.

6. En caso de aprobación en la Cámara revisora, se remite la minuta a las legislaturas locales para su aprobación. Cada uno de los congresos locales remite el acuerdo aprobatorio o no a alguna de las Cámaras federales y, cuando alguna cuente con un número equivalente a la mayoría de los acuerdos aprobados, se realizará el cómputo y la declaratoria de reforma constitucional.

7. Se remite la minuta correspondiente a la colegisladora, la cual deberá ser aprobada y, posteriormente, remitida al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación.

Como se observa, este sistema bicameral tiene puntos de veto adicionales en comparación con los sistemas unicamerales, pues se impone la necesidad de que la legislación transite por ambas Cámaras, con la posibilidad de que en una se apruebe y en otra no. En este procedimiento descansa la rigidez de la Constitución mexicana.

En México, el derecho de iniciativa en materia constitucional es ilimitado para el Presidente de la República y los legisladores federales, es decir, pueden en lo

individual presentar tantas iniciativas como deseen. La ventaja de estos actores es clara, por ejemplo, sobre las legislaturas de los estados y los ciudadanos que buscan impulsar una iniciativa independiente, quienes están obligados a conseguir un número determinado de firmas o la aprobación de la iniciativa en su propia sede, tan sólo para iniciar el trámite en el Congreso federal. La desventaja existe incluso pudiendo contar las mencionadas iniciativas con mayor apoyo o representación popular que el representante de un distrito federal individual.

E.1) Estadística de iniciativas de reforma constitucional

La siguiente información es fruto de una investigación realizada a partir de la base de datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, con el objeto de demostrar un fenómeno de producción masiva de iniciativas de reforma constitucional.

En la LXI Legislatura, de 5,337 iniciativas legislativas, 1,030 fueron de reforma constitucional (19.3%); en la LXII Legislatura, de 5,359 iniciativas, 911 fueron de reforma constitucional (17%); y en la LXIII Legislatura, de 8,215 iniciativas, 1,198 fueron de reforma constitucional (14.6%). De las iniciativas de reforma constitucional, se realizó una clasificación que arrojó lo siguiente:

| Legislatura | Iniciativas de reforma constitucional presentadas | Iniciativas aprobadas ** | Iniciativas de periodos pasados aprobadas | Iniciativas del Poder Ejecutivo aprobadas | Iniciativas de grupos o coordinadores parlamentarias aprobadas | Decretos de reforma constitucional |
|---|---|--------------------------|---|---|--|------------------------------------|
| LXI Legislatura (2009- 2012) | 1,030 | 97 | 57 | * | 20 | 15 |
| LXII Legislatura (2012- 2015) | 911 | 89 | 7 | 5 | 24 | 21 |
| LXIII Legislatura (2015- 2018) | 1,198 | 28 | 12 | 8 | 8 | 8 |

*No fue posible recabar esta información.

**El artículo 82 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala que un dictamen podrá proponer la aprobación total o parcial de la iniciativa. En caso de dictaminarse parcialmente un asunto, el resto se tendrá por resuelto y todo el asunto se considerará como total y definitivamente concluido. Por lo tanto, el total de iniciativas aprobadas aquí contempladas implica que algunas de ellas fueron aprobadas en su totalidad y de otras se pudo haber aprobado tan sólo una frase, propuesta o un fragmento de redacción particular.

Con esta información, se realizó una clasificación del estatus de las iniciativas de reforma constitucional, y se detectó que la razón principal del fracaso de las mismas es el desecho en virtud de no haberse dictaminado en el plazo reglamentario, establecido por el artículo 89 del Reglamento de la Cámara de Diputados o el artículo 219 del Reglamento del Senado. El resto de las iniciativas de reforma constitucional quedaron pendientes de dictaminación en comisiones (ya sea en la Cámara de origen o en la Cámara revisora), fueron retiradas por los propios autores antes de su dictaminación o fueron dictaminadas (en sentido negativo o positivo).

LXI Legislatura (2009-2012)

| Iniciativas de reforma constitucional presentadas | Iniciativas desechadas | Iniciativas pendientes en comisiones | Iniciativas retiradas | Iniciativas desechadas con dictamen negativo | Iniciativas aprobadas, presentadas en la misma legislatura |
|---|------------------------|--------------------------------------|-----------------------|--|--|
| 1,030 | 951 | 21 | 18 | * | 40 |
| 100% | 82.5% | 2% | 1.7% | * | 3.8% |

* No fue posible clasificar las iniciativas con dictamen negativo, por lo que se incluyen dentro de las iniciativas desechadas.

LXII Legislatura (2012-2015)

| Iniciativas de reforma constitucional presentadas | Iniciativas desechadas | Iniciativas pendientes en comisiones | Iniciativas retiradas | Iniciativas desechadas con dictamen negativo | Iniciativas aprobadas, presentadas en la misma legislatura |
|---|------------------------|--------------------------------------|-----------------------|--|--|
| 911 | 752 | 51 | 26 | * | 82 |
| 100% | 82.5% | 5.6% | 2.9% | | 9% |

* No fue posible clasificar las iniciativas con dictamen negativo, por lo que se incluyen dentro de las iniciativas desechadas.

LXIII Legislatura (2015-2018)

| Iniciativas de reforma constitucional presentadas | Iniciativas desechadas | Iniciativas pendientes en comisiones | Iniciativas retiradas | Iniciativas desechadas con dictamen negativo | Iniciativas aprobadas, presentadas en la misma legislatura |
|---|------------------------|--------------------------------------|-----------------------|--|--|
| 1,198 | 925 | 206 | 51 | 13 | 16 |
| 100% | 77.21% | 17.19% | 4.25% | 1.08% | 1.33% |

De esta forma se demuestra el fenómeno de la congeladora referente a las iniciativas de reforma constitucional, que no alcanzan siquiera a ser dictaminadas, ya sea en sentido positivo o negativo.

F.) La participación de las legislaturas locales en el proceso de reforma constitucional

De conformidad con el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, de 18,911 iniciativas presentadas en las legislaturas analizadas (LXI, LXII y LXIII), solamente 446 fueron presentadas por los congresos locales, de las cuales 129 proponían una reforma constitucional. De ese universo, 96 fueron desechadas por no dictaminación (74.4%), 27 están pendientes en comisiones (21%) y solamente 6 fueron dictaminadas, todas en sentido negativo (4.6%).

Las iniciativas de reforma constitucional provenientes de legislaturas locales son las menos y por lo menos en las legislaturas analizadas, ninguna ha sido aprobada. Por otro lado, la participación de las entidades federativas en el proceso de reforma constitucional se limita a la aprobación de los dictámenes ya discutidos, depurados y votados por las legislaturas federales. Esto sucede en un Estado federal, que distribuye competencias, pero que otorga una nula participación a las entidades federativas en la integración de los textos que se convierten en parte de la Constitución.

El análisis de la estadística parlamentaria expuesta en la presente iniciativa, es la mayor justificación de una nueva configuración del derecho de iniciativa para los congresos locales, que una vez que aprueban en su propia sede el envío de una

iniciativa al Congreso federal, sufren las consecuencias de la congeladora legislativa.

Por lo anterior, la presente iniciativa propone que se garantice el derecho de iniciativa preferente a los congresos locales, los cuales podrán presentar al inicio de cada año legislativo una iniciativa con las mismas condiciones para su dictaminación que la iniciativa preferente del Poder Ejecutivo.

G.) La participación de las iniciativas ciudadanas en el proceso legislativo

Actualmente la CPEUM contempla el derecho de iniciativa ciudadana para el 0.13% de la lista nominal, es decir, serán admitidas a trámite en cualquiera de las Cámaras las iniciativas que cuenten con el apoyo de aproximadamente 114,000 ciudadanos. Desde la reforma que introdujo la iniciativa ciudadana en agosto de 2012 a enero de 2022, solamente se han presentado 16 iniciativas ciudadanas, de las cuales 1 fue desechada en el pleno, 6 fueron desechadas por no ser dictaminadas, 7 siguen pendientes en comisiones, una fue retirada y una fue aprobada.

Como se observa, aun cuando a los ciudadanos se les imponen una serie de requisitos de difícil obtención, pues el número de firmas para presentar una iniciativa ciudadana requieren de una importante organización, logística, erogación de recursos económicos y humanos, una vez presentada la iniciativa en tiempo y forma, ésta no tiene garantizada su dictaminación y tras grandes esfuerzos de la sociedad civil, la propuesta puede quedar archivada como parte de la estadística de la congeladora legislativa.

H.) La iniciativa legislativa preferente

Desde su discusión, la CPEUM plasmó las ideas de Venustiano Carranza de un Poder Ejecutivo fuerte que diera operatividad y rapidez a las decisiones y un sistema bicameral con participación reducida en comparación. Aunque cada vez es más la participación de los legisladores en la producción de normas generales, nuestro sistema presidencialista sigue dando ciertos privilegios al titular del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, a partir de 2012, el Presidente de la República cuenta con el derecho a presentar dos iniciativas con carácter de preferente en cada periodo de sesiones, las cuales tendrá que ser procesada en un plazo máximo de treinta días naturales, de lo contrario, la iniciativa catalogada como preferente, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno.

Actualmente, la agenda legislativa es acordada por los grupos parlamentarios en coordinación con la mesa directiva, la conferencia y las comisiones, basándose en criterios poco definidos como el “interés público”, es decir, bajo criterios ambiguos que terminan siendo meros criterios políticos. Solamente la iniciativa con carácter de preferente goza del privilegio constitucionalmente reconocido, de ser dictaminada con prioridad.

I.) Propuesta

Dado el creciente número de iniciativas legislativas presentadas por todos los actores legitimados y en un contexto de escases de recursos económicos, humanos y de tiempo, combinado con la necesidad de consensos entre las distintas fuerzas políticas para lograr la aprobación de una pieza legislativa, que resultan en el

fenómeno de la congeladora legislativa y tomando en cuenta la disminuida participación de los congresos locales y los ciudadanos en la producción legislativa, se propone reformar el artículo 71 constitucional para así lograr garantizar que estos dos actores fundamentales, que de inicio tienen una clara desventaja en su participación dentro de la producción normativa en comparación con los legisladores federales, puedan llevar la voz de los congresos locales al Congreso federal, y así democratizar el proceso legislativo, con una auténtica participación, jurídicamente garantizada, en el debate y en la inclusión de asuntos a tratar.

PROYECTO DE DECRETO

ÚNICO. Se reforma el penúltimo párrafo y se deroga 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:

...
...
...
...
...

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones **las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México individualmente consideradas y los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores podrán presentar una iniciativa de trámite preferente, y para el caso del Presidente de la República, podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter**

hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución [*Se deroga].”

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

Ciudad de México a 10 de marzo de 2022.

