



DECRETO por el que se reforman los artículos 169, 182 y 190 del Reglamento del Senado en materia de denominación y naturaleza de las normas que emanan del Poder Legislativo. (DOF 19-12-2017)

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

PROCESO LEGISLATIVO

DECRETO por el que se reforman los artículos 169, 182 y 190 del Reglamento del Senado en materia de denominación y naturaleza de las normas que emanan del Poder Legislativo.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 2017

PROCESO LEGISLATIVO	
01	23-04-2015 Cámara de Senadores. INICIATIVA con proyecto de decreto por el que se reforma el Reglamento del Senado en materia de denominación y naturaleza de las normas que emanan del Poder Legislativo. Presentada por la Senadora Ana Lilia Herrera Anzaldo (PRI). Se turnó a las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y Estudios Legislativos. Diario de los Debates, 23 de abril de 2015.
02	07-12-2017 Cámara de Senadores. DICTAMEN de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 169, 182 y 190 del Reglamento del Senado de la República. Aprobado en lo general y en lo particular, por 75 votos en pro, 0 en contra y 0 abstenciones. Se turnó al Ejecutivo para sus efectos constitucionales. Gaceta Parlamentaria, 5 de diciembre de 2017. Discusión y votación, 7 de diciembre de 2017.
03	19-12-2017 Ejecutivo Federal. DECRETO por el que se reforman los artículos 169, 182 y 190 del Reglamento del Senado en materia de denominación y naturaleza de las normas que emanan del Poder Legislativo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 2017.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL REGLAMENTO DEL SENADO, PARA FAVORECER LA ARMONIZACIÓN ENTRE LA DENOMINACIÓN Y LA NATURALEZA DE LAS NORMAS QUE EMANAN DEL PODER LEGISLATIVO

(Presentada por las Senadoras Ana Lilia Herrera Anzaldo, Graciela Ortiz González, Blanca Alcalá Ruíz y Marcela Guerra Castillo, del grupo parlamentario del PRI)



Ana Lilia Herrera Anzaldo
SENADORA DE LA REPÚBLICA



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL REGLAMENTO DEL SENADO EN MATERIA DE DENOMINACIÓN Y NATURALEZA DE LAS NORMAS QUE EMANAN DEL PODER LEGISLATIVO.

Las suscritas Senadoras Ana Lilia Herrera Anzaldo, Graciela Ortiz González, Blanca María del Socorro Alcalá Ruíz, Marcela Guerra Castillo, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura del Congreso en la Cámara de Senadores, 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 4, numeral 1; 8, numeral 1 fracción 1; 164 numeral 1; 169 y demás relativos del Reglamento del Senado de la República, sometemos a consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente: **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL REGLAMENTO DEL SENADO, PARA FAVORECER LA ARMONIZACIÓN ENTRE LA DENOMINACIÓN Y LA NATURALEZA DE LAS NORMAS QUE EMANAN DEL PODER LEGISLATIVO**; de acuerdo con la siguiente:

Exposición de motivos:

En los últimos años el sistema jurídico mexicano se ha caracterizado por un intenso dinamismo legislativo en el seno del Congreso de la Unión, si consideramos que, en la Cámara de Senadores en el periodo comprendido del 1 de septiembre de 2012 al 01 de abril de 2015 en la LXII Legislatura han sido presentadas **mil 688 iniciativas de cuyo análisis y discusión resulta la aprobación de 117 decretos por los que se reformaron, adicionaron o expidieron leyes de carácter secundario y 45 más que se refirieron a decretos de reformas constitucionales.**¹

En el mismo periodo, la Cámara de Diputados, recibió para su estudio tres mil cinco iniciativas, de las que emanan **115 decretos de reforma o adición a leyes de carácter secundario y siete fueron decretos que modificaron la Constitución.** Como resultado el Congreso de la Unión, del 1 de septiembre de 2012 al 1 de abril de 2015, ha emitido **284 decretos**, de los cuales **232 han sido en materia de legislación secundaria**².

El orden jurídico mexicano prevé la existencia de cuatro órdenes normativos: federal, estatal, del Distrito Federal y municipal y la complejidad de la tarea legislativa puede



Ana Lilia Herrera Anzaldo
SENADORA DE LA REPÚBLICA



dimensionarse al advertir que el Congreso de la Unión emite normas de distintos ámbitos de validez: material, espacial y personal.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 50 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión, dividido en dos Cámaras: Diputados y Senadores, asume su competencia y responsabilidad normativa al emitir resoluciones con carácter de ley o decreto, en el ejercicio de la representación que se le confiere.

Desde la Constitución de 1857 y principalmente en la de 1917, se desarrolló la tendencia a establecer materias concurrentes entre Federación y Estados. Así, por ejemplo, mediante reforma de los artículos 3º y 73 de la Constitución, publicada el 13 de diciembre 1934, se dotó al Congreso de la Unión la facultad de:

“dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los municipios el ejercicio de la función educativa... buscando unificar y coordinar la educación en toda la República”.

Igualmente, se estableció la concurrencia en materia de asentamientos humanos mediante la reforma publicada el 6 de febrero de 1976 y, posteriormente en materia de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente, mediante la reforma publicada del 10 agosto de 1987, por citar alguno de los casos más relevantes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha identificado dentro del espacio normativo nacional un conjunto de disposiciones de observancia general, es decir, que inciden válidamente en todos los órdenes jurídicos que integran al Estado Mexicano y que forman parte de la Ley Suprema de la Unión. Debe advertirse que dichas leyes no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas.

En este mismo orden de ideas, la SCJN señaló que por **Leyes Federales debería entenderse "aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados**



Ana Lilia Herrera Anzaldo
SENADORA DE LA REPÚBLICA



órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal". Por otro lado, las Leyes Generales serían **"aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano."**ⁱⁱⁱ

La misma SCJN ha identificado a las leyes generales a las que también llama leyes marco o concurrentes como aquellas **"cuyo objeto es la distribución de competencias en materias concurrentes"** estableciendo que son **"las leyes locales las que siguen las premisas o parámetros señalados en aquellas Leyes (generales), pues si bien es cierto que una misma materia queda a cargo de la Federación, Entidades Federativas y Municipios, también lo es que el Poder Legislativo Federal es quien tiene la facultad de establecer en qué términos participará cada una de estas entidades"**. y continúa:

"Las leyes generales o leyes marco establecidas por el Congreso de la Unión son bases legislativas que no pretenden agotar en sí mismas la regulación de una materia, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su propia realidad social."

"Las leyes generales buscan conciliar la uniformidad y la diversidad. Cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propia sazón, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una determinada región."

En este sentido, **"las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que hace una ley general (...) Lo que no pueden, es reducir las obligaciones o prohibiciones,** pues ello haría nugatoria la ley general. Asimismo, están facultadas para imponer las sanciones al incumplimiento de las obligaciones que ella misma establezca, en tanto la sanción es un consecuente normativo de la obligación."^{iv}

Se advierte asimismo que en el artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se fija claramente la facultad del Congreso de la Unión de expedir leyes



Ana Lilia Herrera Anzaldo
SENADORA DE LA REPÚBLICA



generales, relativas a la manera de probar los actos públicos, registros y procedimientos judiciales (en las entidades federativas), el efecto y obligatoriedad de ellos.

De esta forma, con distintas denominaciones, existen normas en cuya promulgación interviene el Congreso de la Unión que tienen un carácter estrictamente federal y otras que tienen un alcance de carácter general, para ubicarse en ese plano intermedio entre la Constitución y las leyes federales, vinculando a poderes distintos de los federales.

Lo anterior amerita la necesidad de diferenciar las normas, tanto en su denominación, como en su contenido, lo que exige una reglamentación común a ambas cámaras legislativas.

Sin considerar a las normas locales, el marco jurídico mexicano cuenta con un total de 292^v leyes, de las cuales, para efecto de esta propuesta, damos cuenta que de acuerdo a su denominación podemos encontrar que^{vi}:

- 12 son Leyes Reglamentarias de la Constitución
- 55 se refieren explícitamente como Leyes Federales
- 4 se denominan Leyes Nacionales
- 8 Códigos
- 40 Leyes Generales
- 115 Leyes que refieren directamente la materia de aplicación (pudiendo ser de orden federal o general).

Las denominaciones anteriores, no siempre reflejan estrictamente la naturaleza de la regulación de cada ordenamiento; existen leyes que son de orden federal (aunque no se denominen así) que se han entendido como generales, mientras que, por otra parte, hay leyes que siendo por su naturaleza generales, son denominadas como federales, por citar algunos ejemplos:



Ana Lilia Herrera Anzaldo
SENADORA DE LA REPÚBLICA



1.- Tenemos leyes que se entienden como Federales, con disposiciones Generales (sin que indiquen su carácter general en su denominación), son reglamentarias de algún artículo de la Constitución y; las Entidades Federativas tienen legislación local relacionada en la materia:

Nombre	Alcance	Legislación estatal	Alcance
Ley de Aguas Nacionales ^{vi}	Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas; su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.	Estado de México. Ley del Agua para el Estado de México y Municipios ^{vii} .	Artículo 1.- Esta Ley es de orden público e interés social, de aplicación y observancia general en el Estado de México, y tiene por objeto normar la explotación, uso, aprovechamiento, administración, control y suministro de las aguas de jurisdicción estatal y municipal y sus bienes inherentes, para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, saneamiento, y tratamiento de aguas residuales, su reuso y la disposición final de sus productos resultantes.
Marco jurídico federal		Relación	
<p>En el artículo 3, señaló que para los efectos de esta Ley se entenderá por: LVI. "Uso Doméstico": La aplicación de agua nacional para el uso particular de las personas y del hogar, riego de sus jardines y de árboles de ornato, incluyendo el abrevadero de animales domésticos que no constituya una actividad lucrativa, en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>El artículo 115 de la Constitución en su fracción III que <u>Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</u> a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;</p> <p>En el artículo 5 de la Ley de Aguas Nacionales señala que, para su cumplimiento y aplicación, el Ejecutivo Federal: I. <u>Promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de los estados y de los municipios, sin afectar sus facultades en la materia y en el ámbito de sus correspondientes atribuciones.</u></p> <p>En el artículo 7 BIS, declara de interés público III. <u>La descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos con la participación de los estados, del Distrito Federal y de los municipios</u></p>		<p>En el artículo 6 de la Ley, se señala que para efectos de ésta, <u>los conceptos y alcances de las definiciones técnicas contenidas en la Ley de Aguas Nacionales complementan los conceptos contenidos del artículo señalado.</u></p> <p>En el artículo 17 se menciona que Para los efectos de la Ley la jurisdicción que corresponde respectivamente al Estado y a los municipios sobre los recursos hídricos, se define por lo siguiente: I. Son aguas de jurisdicción estatal: f) <u>Las que la Federación entregue en bloque al Estado;</u></p> <p>El sistema Estatal de Agua, de acuerdo al artículo 10 señala que: es el conjunto de elementos, instrumentos, políticas, programas, proyectos, acciones, procesos y sujetos que accionan de manera interrelacionada para la prestación de los servicios a que se refiere esta Ley, <u>así como para su control y evaluación, para el desarrollo hídrico del Estado y la coordinación entre las autoridades del agua, y entre éstas y la Federación, para la gestión integral del agua en el Estado</u></p> <p>Sobre el Registro Público del Agua:</p> <p>Artículo 105- Serán objeto de inscripción en el Registro Público del Agua, entre otros: I. <u>Los títulos de concesión y asignación otorgados por la Federación al Estado, municipios y demás prestadores de los servicios;</u></p>	



Ana Lilia Herrera Anzaldo
SENADORA DE LA REPÚBLICA



2.- Leyes que por sus atribuciones, alcance y objeto se entienden como federales, pero que reciben el nombre de generales:

Nombre	Alcance	Legislación estatal	Alcance
Ley General de Bienes Nacionales ^{iv}	<p>Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer:</p> <p>I.- Los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación.</p> <p>II.- El régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal.</p> <p>IV.- Las bases para la integración y operación del Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal y del Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal, incluyendo la operación del Registro Público de la Propiedad Federal.</p> <p>VI.- Las bases para la regulación de los bienes muebles propiedad de las entidades y</p> <p>VII.- La normatividad para regular la realización de avalúos sobre bienes nacionales.</p>	<p>No existen leyes estatales en materia de bienes Nacionales.</p>	<p>Si existe normatividad con alcance estrictamente estatal y en su caso municipal.</p> <p>Y en lo que respecta a los bienes Nacionales solo se establecen los requerimientos en los que deberá coordinarse para aquéllos en lo que la federación sea la responsable.</p>
		Legislación estatal	Alcance
		Ley del Patrimonio del Estado de Quintana Roo.	<p>Artículo 3.- Los bienes patrimoniales del Estado de Quintana Roo se clasifican en:</p> <p>I. Bienes de dominio público y</p> <p>II. Bienes de dominio privado.</p> <p>Artículo 4.- Son bienes de dominio público del Estado:</p> <p>I. Los de uso común;</p> <p>II. Los inmuebles destinados por el Gobierno del Estado, a un servicio público; y</p> <p>III. Los muebles que normalmente sean insustituibles, tales como los expedientes de las oficinas, archivos, libros raros, piezas históricas o arqueológicas, obras de arte y demás que no sean del dominio de la Federación o los Municipios.</p> <p>*Mismos preceptos que se contemplan en la Constitución del Estado de Quintana Roo en los artículos 112 y 114.</p>
Relación		Marco jurídico federal	Marco jurídico estatal
<p>En la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 3 se establece que serán bienes Nacionales: Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los bienes de uso común (espacio aéreo, puertos, bahías, cauces, riberas, mares, etc.); inmuebles federales, los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades que se extingan, <u>disuelvan o liquiden en la proporción que corresponda a la federación.</u></p> <p>En el artículo 121 de la constitución fracción I, se señala que las Leyes de los Estados sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él. Sin embargo el Estado si puede establecer las normas a nivel local a fin de regular los bienes a su encargo, prevaleciendo en todo momento lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Por lo que la existencia de una Ley Nacional de Bienes no puede ser entendida como general, pues los Estados no pueden establecer normas locales de orden Nacional. En este caso el Patrimonio público de la Nación es regulado por el Congreso de la Unión, y su administración se lleva a cabo por el Ejecutivo Federal.⁴</p> <p>⁴La promulgación de la Ley en el Senado en 1942, tenía el sentido de "en lugar de plasmar solo principios generales a ser complementados por una legislación estatal contiene la distribución de competencia entre las esferas políticas de un Estado Federal con relación a una materia federal"¹⁰.</p>			



Ana Lilia Herrera Anzaldo
SENADORA DE LA REPÚBLICA



3.- La existencia de Leyes que tienen una denominación de aplicación particular pero no refiere en su objeto su alcance federal o general.

Nombre	Alcance	Observaciones				
Ley Agraria	La presente ley es <u>reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República.</u>	<p>Su alcance es federal, se concibe como una ley reglamentaria y del artículo 1 al 3 de la Ley, se establece que la supletoriedad con legislación de orden federal (civil, mercantil, de asentamientos humanos, de equilibrio ecológico, etc.).</p> <p>Adicional se establece la obligación del Ejecutivo Federal promover la coordinación de acciones con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.</p>				
Ley de Vivienda	La presente Ley es reglamentaria del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de vivienda. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.	<p>Se trata de una Ley reglamentaria de un precepto constitucional.</p> <p>En 1984, cuando fue promulgada la Ley se le denominó "Ley federal de vivienda", siendo abrogada por la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de junio de 2006.</p> <p>En dicha modificación, cambia su alcance y se convierte en una norma de carácter general, permitiendo que en los estados se regule la materia bajo alcances genéricos establecidos por la Federación, estableciendo la concurrencia entre la Federación, estados y municipios.</p> <p>A partir de 2006 en los estados se emitieron las leyes de orden local en la materia, tal es el caso del Estado de Durango, que el 17 de diciembre de 2006 expide la Ley de vivienda del Estado de Durango y sus Municipios. La cual, fue abrogada el 22 de mayo de 2011 para luego expedir la Ley de Vivienda del Estado de Durango.</p> <table border="1" style="width: 100%; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;">Ley estatal</th> <th style="width: 50%;">Alcance</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ley de Vivienda del Estado de Durango.</td> <td>La presente ley <u>es reglamentaria del artículo 3º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango en materia de vivienda.</u> Sus disposiciones son de orden público y de interés social y <u>tiene por objeto establecer y regular la política del Estado y los municipios,</u> así como los planes, programas, instrumentos y apoyos y demás disposiciones que establezca esta ley, para que toda familia o persona pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa</td> </tr> </tbody> </table>	Ley estatal	Alcance	Ley de Vivienda del Estado de Durango.	La presente ley <u>es reglamentaria del artículo 3º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango en materia de vivienda.</u> Sus disposiciones son de orden público y de interés social y <u>tiene por objeto establecer y regular la política del Estado y los municipios,</u> así como los planes, programas, instrumentos y apoyos y demás disposiciones que establezca esta ley, para que toda familia o persona pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa
Ley estatal	Alcance					
Ley de Vivienda del Estado de Durango.	La presente ley <u>es reglamentaria del artículo 3º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango en materia de vivienda.</u> Sus disposiciones son de orden público y de interés social y <u>tiene por objeto establecer y regular la política del Estado y los municipios,</u> así como los planes, programas, instrumentos y apoyos y demás disposiciones que establezca esta ley, para que toda familia o persona pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa					
Nombre	Alcance	Observaciones				
Ley de Cooperación Internacional	La presente Ley es de orden público y observancia general en todo el territorio nacional, y se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales.	<p>Tiene por objeto dotar de facultades al Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios para la programación y ejercicio de la Cooperación Internacional.</p> <p>Los acuerdos Internacionales los ejerce exclusivamente la Federación (Ejecutivo Federal – y en algunos casos interviene el Congreso de la Unión.</p> <p>Esta ley se considera Federal.</p>				



Ana Lilia Herrera Anzaldo
SENADORA DE LA REPÚBLICA



En razón de lo anterior, y solo por establecer algunos ejemplos en la materia, damos cuenta de que es apremiante favorecer la seguridad jurídica y distinguir las materias en las que el Congreso de la Unión puede obligar a autoridades distintas de las federales.

División del Marco Jurídico en México ^{xii}							
	Ley Federal	Ley General	Código	Ley Nacional	Ley Reglamentaria	Ley Orgánica	Ley
Sujeto de aplicación	Federación	Federación en coordinación con Estados y Municipios	Federación y Estados	Federación	Federación y Estados	Órganos de la Federación	Federación y Estados
Reglamentación de la Constitución	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Reglamentaria de un artículo constitucional	SI	(no todas lo especifican en su denominación u objeto)		SI	SI		(no todas lo especifican en su denominación u objeto)
Coordinación entre Federación, Estados y Municipios	NO	SI	SI	NO	(no todas lo especifican en su denominación u objeto)	NO	(no todas lo especifican en su denominación u objeto)
Ámbito Territorial de aplicación	Federal	Federal, Estatal, Municipal	Federal y Estatal	Federal	Federal	Federal	Indistintamente -Federal -Estatal -Municipal
Materia de regulación^{xiii}	Exclusivas de la Federación. Territorio, Anticorrupción, Delincuencia organizada, armas, competencia económica, Derechos, justicia, Protección de datos, Trabajo, Ingresos.	Asentamientos Humanos, Educación, Salud, Violencia contra la mujer, Bibliotecas; Cambio Climático; Deuda Pública; Partidos Políticos	Civil, Penal, Comercio, Militar, Fiscal.	Seguridad, solución de controversias, Aguas, Registro de Datos de personas extraviadas.	Amparo; Economía Social y Solidaria; Extinción de Dominio; Secuestro; Poderes del Estado; Banco de México; Materia Nuclear.	COFECE, IFT, Administración Pública, Procuraduría General de la República; de Justicia DF, de la Defensa del Estado; UNAM; UAM, Tribunales Agrarios; CONACYT.	Aduanal, Vivienda; Agraria; Aeropuertos; Ahorro y Crédito Popular; Amnistía; Asistencia social; ciencia y tecnología; Coordinación Fiscal; Cooperación Internacional.
Destinatarios	Todos los habitantes de la República (art. 120)	Todos los habitantes de la Nación	Todos los habitantes	Todos los habitantes de la Nación	Todos los habitantes	Integrantes de la Administración Pública	Indistintamente -Federal -Estatal -Territorio Nacional
Orden de Aplicación	Federal	Federal y Local	Federal y Local	Nacional	Federal	Federal	Indistintamente -Federal -Estatal -Municipal



Ana Lilia Herrera Anzaldo
SENADORA DE LA REPÚBLICA



En el sentido apuntado, y tomando en cuenta los precedentes constitucionales y jurisprudenciales, de las normas, se hace necesaria una reglamentación interna para que en la legislación que en lo sucesivo expida o reforme el Congreso de la Unión:

1. Se adecue su título conforme a la naturaleza y alcance del ordenamiento, de manera que la denominación de las leyes, códigos o cuerpos normativos:

a. Lleven la denominación de "general", aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos que integran el Estado mexicano. En el entendido que es la norma constitucional la que obliga al Congreso de la Unión a emitir la legislación de tal manera que esta pueda ser aplicada por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales^{xiv}. Son de competencia concurrente.

b. Lleven la denominación de "federal", aquellas que son aplicables a todas las personas en el territorio nacional por autoridades federales, generalmente reglamentarias de un artículo constitucional. Sin que tengan que ser complementadas por legislación o ejecución de los Estados.

2) Se establezca explícitamente en el artículo 1º de cada cuerpo normativo su alcance y la competencia constitucional con base en la cual se emite, como se hace actualmente en la práctica legislativa y normativa.

3) Se distinga y justifique, cuando, dentro de un mismo cuerpo normativo, se establezcan disposiciones con un ámbito de validez que tengan diversos alcances, diferenciando dentro de su articulado las que sean generales; y las estrictamente federales (que pueden estar reguladas dentro de una norma general en la que además de establecerse la concurrencia, regule la actuación de las autoridades federales).

Esta modificación reglamentaria pretende lograr una regulación más precisa por parte la Cámara de Senadores, respecto del alcance y naturaleza de las normas en cuya creación interviene, dejando a los autores de las iniciativas y a las comisiones intervinientes en su dictaminación, el análisis y aplicación específica del caso. Se trata de establecer reglas para que los cuerpos normativos de nueva creación reciban un nombre acorde con su contenido a la vez que se estructuren adecuadamente, sin perjuicio de que este ejercicio se pueda llevar a cabo de forma progresiva en los ordenamientos ya vigentes.

Lo anterior redundará en una mayor seguridad jurídica, una mejor técnica legislativa, y una mayor coherencia de nuestro orden jurídico.



Ana Lilia Herrera Anzaldo
SENADORA DE LA REPÚBLICA



Igualmente se percibe la importancia de la denominación legislativa y de las normas justificantes de la competencia jurídica en cada caso, para favorecer la distinción entre materias que son de la competencia del Congreso de la Unión y otras que son de competencia *concurrente* y *complementaria* con las entidades federativas.

No se puede aspirar a que las leyes otorguen seguridad jurídica y garanticen orden social, si el mismo sistema jurídico se encuentra desordenado; si oscila en la forma en que se titulan las leyes, y si no se distingue entre normas de mayor y menor alcance, por lo que se hace necesario precisar el carácter no sólo de cada ley (mediante su título), sino de las normas de esa ley (mediante apartados), lo que facilitaría incluso el conocimiento por parte de la sociedad para lograr una plena eficacia de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión.

La propuesta de dar orden a las leyes que sean de nueva expedición, es solo un paso para contribuir al ordenamiento del Marco Jurídico y su correcta interpretación, con la finalidad de que desde la presentación de una iniciativa y a lo largo de su proceso legislativo en el Senado de la República se tenga una correcta denominación, alcance, objeto y ordenación legal.

Las modificaciones que se presentan definirán cuando el Congreso de la Unión, conforme a su ámbito de actuación, legisle en orden general o bien estrictamente federal; esta claridad induce a un desempeño legislativo pulcro en el que no se invadan las competencias de los congresos locales.

Conforme a lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta Cámara de Senadores la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 169, 182 y 190 DEL REGLAMENTO DEL SENADO EN MATERIA DE DENOMINACIÓN Y NATURALEZA DE LAS NORMAS QUE EMANAN DEL PODER LEGISLATIVO.

ÚNICO.- Se reforman los artículos 169, 182 y 190 del Reglamento del Senado para quedar como sigue:



Ana Lilia Herrera Anzaldo
SENADORA DE LA REPÚBLICA



Artículo 169.

1. Toda iniciativa consta por escrito y contiene, al menos, lo siguiente:

I. (...)

II. (...)

III. Exposición de motivos, con las razones que la sustentan, **el alcance y competencia constitucional para legislar sobre la materia, así como** la descripción del proyecto.

IV. Texto normativo que se propone de nuevos ordenamientos o de adiciones o reformas a los ya existentes; **señalando su denominación, naturaleza y ámbito de aplicación.**

V. (...)

VI. (...)

VII. (...)

2. En el caso de textos normativos de nuevos ordenamientos, a que se refiere la fracción IV del numeral anterior, los senadores **deberán desarrollar** el articulado correspondiente en forma lógica y ordenada, **distinguiendo los artículos en lo particular que tengan un fin general o federal de validez y aplicación; se procurará que el texto normativo se estructure** en libros; los libros en títulos; los títulos en capítulos; los capítulos en secciones; las secciones en artículos; los artículos en fracciones y las fracciones en incisos. **En el artículo primero de cada ordenamiento se establecerá su alcance y competencia constitucional.** La división en libros sólo procede cuando se trata de textos muy extensos.

Conforme a lo anterior, los senadores harán coincidir la denominación, con la naturaleza, objeto, fin, ámbitos de validez y aplicación del texto normativo del nuevo ordenamiento. Para ello se establece que llevarán la denominación de General, aquellos que inciden válidamente y que son de competencia concurrente en todos los órdenes gobierno y como Federal aquellos que serán aplicados a todas las personas en el territorio nacional por autoridades federales, en ambos casos de acuerdo a lo establecido en la Constitución.

3. (...)

4. (...)



Ana Lilia Herrera Anzaldo
SENADORA DE LA REPÚBLICA



Artículo 182

1. Los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el Presidente **que cumplen con lo dispuesto en el artículo 169 de este Reglamento.**

2. (...)

Artículo 190

1. El dictamen que se presenta al Pleno por conducto del Presidente contiene los siguientes elementos:

I. (...)

II. (...)

III. (...)

IV. (...)

V. (...)

VI. (...)

VII. Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen, **comprendiendo su denominación, naturaleza y ámbito de aplicación** y, de ser procedentes, las modificaciones realizadas;

VIII. (...)

IX. (...)

X. (...)



Ana Lilia Herrera Anzaldo
SENADORA DE LA REPÚBLICA



ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

Ciudad de México a 16 de abril de 2015
Senado de la República

ⁱ Información obtenida a través del portal de Sistema de Información Legislativa (SIL). Datos consultados al 02 de marzo de 2015 en la siguiente página: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Asuntos/NumeraliaAsuntos.php>

ⁱⁱ Información obtenida a través del portal de Sistema de Información Legislativa (SIL). Datos consultados al 02 de marzo de 2015 en la siguiente página: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Asuntos/NumeraliaAsuntos.php>

ⁱⁱⁱ SCJN. "Leyes Generales. Interpretación del artículo 133 Constitucional". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, No. Registro: 172,739, abril de 2007, p. 5.*

^{iv} *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXX, diciembre de 2009.*

^v Con datos registrados en la Página de la Cámara de Diputados al 05 de marzo de 2015.

^{vi} Fuente, de elaboración propia. Coteo legislativo del Marco jurídico mexicano, Vigente.

^{vii} Ley de Aguas Nacionales, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_110814.pdf

^{viii} Ley de Agua para el Estado de México y Municipios disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig002.pdf>

^{ix} Ley General de Bienes Nacionales. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/267.pdf>

^x Diagnóstico General y por Temas pertinentes. Patrimonio Público. SHCP, México 2006.

^{xi} Manuel González Oropeza. "Conceptualización histórica de la terminología legislativa". Pp 342.

^{xii} Cuadro que tomo como base e información del realizado por Manuel González Oropeza "Conceptualización histórica de la terminología legislativa". Pp 348.

^{xiii} Lista no exhaustiva de materias. Se refiere a algunas leyes que son vigentes y que se conciben como materia federal en su denominación. Y basado en la recopilación de legislación del Marco Jurídico, de elaboración propia.

^{xiv} Tesis AR-120/2002 "Leyes Generales. Interpretación del artículo 133 Constitucional". Disponible en: <http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/web/reformas/tallerNarcomenudeo/TesisLeyesGenerales.pdf>

07-12-2017

Cámara de Senadores.

DICTAMEN de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 169, 182 y 190 del Reglamento del Senado de la República.

Aprobado en lo general y en lo particular, por 75 votos en pro, 0 en contra y 0 abstenciones.

Se turnó al Ejecutivo para sus efectos constitucionales.

Gaceta Parlamentaria, 5 de diciembre de 2017.

Discusión y votación, 7 de diciembre de 2017.

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE REGLAMENTOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 169, 182 Y 190 DEL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Gaceta del Senado

MARTES 5 DE DICIEMBRE DE 2017

De las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 169, 182 y 190 del Reglamento del Senado de la República.

HONORABLE ASAMBLEA

A las Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, y Estudios Legislativos, les fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, la **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 169, 182 y 190 del Reglamento del Senado en materia de denominación y naturaleza de las normas que emanan del Poder Legislativo.**

Los Senadores integrantes de ambas Comisiones realizaron diversos trabajos a efecto de revisar el contenido de la Iniciativa, con el objeto de expresar sus observaciones y comentarios a la misma e integrar el presente dictamen.

Estas Comisiones Unidas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 85 inciso a) numeral 2; 86; 90, fracción XXV, 94 y 102 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como el artículo 113 numeral 2; 117 numeral 1; 135 numeral 1 fracción I; artículo 150; artículo 178; artículo 182; artículo 188 numeral 1; 190; 191; y demás artículos aplicables del Reglamento del Senado de la República; y habiendo analizado la iniciativa de referencia, someten a consideración de los integrantes de esta honorable asamblea el presente dictamen, basado en la siguiente:

I. Metodología de trabajo

Las Comisiones encargadas del estudio, análisis y dictamen de la iniciativa con proyecto de decreto en dictamen, desarrollan su trabajo conforme al procedimiento que a continuación se describe:

En el capítulo de "Antecedentes", se describe el trámite que da inicio al proceso legislativo, a partir de la fecha en que fue presentada la iniciativa ante el pleno de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión y turnada a las Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos.

En el capítulo de "Contenido de la iniciativa", se hace una breve referencia de la iniciativa y de los temas que la componen sometidos ante el pleno de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.

En el capítulo denominado "Consideraciones de las Comisiones", los integrantes de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, y de Estudios Legislativos realizan una valoración de la iniciativa con base en el contenido de los diversos ordenamientos legales aplicables.

II. Antecedentes

1. Con fecha 23 de abril de 2015, las Senadoras Ana Lilia Herrera Anzaldo, Graciela Ortiz González, Blanca María del Socorro Alcalá Ruíz y Marcela Guerra Castillo integrantes del Grupo Parlamentario del Partido **Revolucionario Institucional**, presentaron ante el pleno la **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el Reglamento del Senado, para favorecer la armonización entre la denominación y la naturaleza de las normas que emanan del Poder Legislativo**.

2. En esa misma fecha, la Mesa Directiva del Senado turnó la referida iniciativa a las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen correspondiente.

III. Contenido de la iniciativa

La Iniciativa tiene por objeto favorecer la armonización entre la denominación y la naturaleza de las normas que emanan del poder legislativo, reformando los artículos 169 inciso 1 fracciones III y IV, 169 inciso 2 adicionando un segundo párrafo, artículo 182 inciso 1 y el artículo 190 inciso 1 fracción VII del Reglamento del Senado de la República.

Las proponentes, exponen que el sistema jurídico mexicano se ha caracterizado por un intenso dinamismo legislativo en el seno del Congreso de la Unión, si se considera que, en la Cámara de Senadores en el periodo comprendido del 1 de septiembre de 2012 al 01 de abril de 2015 en la LXII Legislatura fueron presentadas mil 688 iniciativas de cuyo análisis y discusión resultó la aprobación de 117 decretos por los que se reformaron, adicionaron o expidieron leyes de carácter secundario y 45 más que se refirieron a decretos de reformas constitucionales.

Asimismo, las proponentes manifestaron que en el mismo periodo, la Cámara de Diputados, recibió para su estudio tres mil cinco iniciativas, de las que emanaron 115 decretos de reforma o adición a leyes de carácter secundario y siete fueron decretos que modificaron la Constitución. Como resultado el Congreso de la Unión, del 1 de septiembre de 2012 al 1 de abril de 2015, emitió 284 decretos, de los cuales 232 fueron en materia de legislación secundaria.

De igual forma manifestaron que el orden jurídico mexicano prevé la existencia de cuatro órdenes normativos: federal, estatal, del Distrito Federal (sic) y municipal y la complejidad de la tarea legislativa puede dimensionarse al advertir que el Congreso de la Unión emite normas de distintos ámbitos de validez: material, espacial y personal.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 50 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión, dividido en dos Cámaras: Diputados y Senadores, asume su competencia y responsabilidad normativa al emitir resoluciones con carácter de ley o decreto, en el ejercicio de la representación que se le confiere.

Desde la Constitución de 1857 y principalmente en la de 1917, se desarrolló la tendencia a establecer materias concurrentes entre Federación y Estados.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha identificado dentro del espacio normativo nacional un conjunto de disposiciones de observancia general, es decir, que inciden válidamente en todos los órdenes jurídicos que integran al Estado Mexicano y que forman parte de la Ley Suprema de la Unión. Debe advertirse que dichas leyes no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas.

En este mismo orden de ideas, la SCJN señaló que por Leyes Federales debería entenderse "*aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito*

federal". Por otro lado, las Leyes Generales serían "aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano."

Hacen mención que la misma SCJN ha identificado a las leyes generales a las que también llama leyes marco o concurrentes como aquellas "cuyo objeto es la distribución de competencias en materias concurrentes" estableciendo que son "las leyes locales las que siguen las premisas o parámetros señalados en aquellas Leyes (generales), pues si bien es cierto que una misma materia queda a cargo de la Federación, Entidades Federativas y Municipios, también lo es que el Poder Legislativo Federal es quien tiene la facultad de establecer en qué términos participará cada una de estas entidades" y continúa:

"Las leyes generales o leyes marco establecidas por el Congreso de la Unión son bases legislativas que no pretenden agotar en sí mismas la regulación de una materia, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su propia realidad social."

"Las leyes generales buscan conciliar la uniformidad y la diversidad. Cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propia sazón, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una determinada región."

En este sentido, "las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que hace una ley general (...) Lo que no pueden, es reducir las obligaciones o prohibiciones, pues ello haría nugatoria la ley general. Asimismo, están facultadas para imponer las sanciones al incumplimiento de las obligaciones que ella misma establezca, en tanto la sanción es un consecuente normativo de la obligación."

Las proponentes advierten asimismo que en el artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se fija claramente la facultad del Congreso de la Unión de expedir leyes generales, relativas a la manera de probar los actos públicos, registros y procedimientos judiciales (en las entidades federativas), el efecto y obligatoriedad de ellos.

De esta forma señalan que, con distintas denominaciones, existen normas en cuya promulgación interviene el Congreso de la Unión, que tienen un carácter estrictamente federal y otras que tienen un alcance de carácter general, para ubicarse en ese plano intermedio entre la Constitución y las leyes federales, vinculando a poderes distintos de los federales.

Por lo que señalan que, lo anterior amerita la necesidad de diferenciar las normas, tanto en su denominación, como en su contenido, lo que exige una reglamentación común a ambas cámaras legislativas.

Otra razón que exponen a favor de su iniciativa es, que sin considerar a las normas locales, el marco jurídico mexicano cuenta con un total de 292 leyes, de las cuales, para efecto de esta propuesta, las proponentes dan cuenta que de acuerdo a su denominación podemos encontrar que:

- 12 son Leyes Reglamentarias de la Constitución
- 55 se refieren explícitamente como Leyes Federales
- 4 se denominan Leyes Nacionales
- 8 Códigos
- 40 Leyes Generales
- 115 Leyes que refieren directamente la materia de aplicación (pudiendo ser de orden federal o general).

Por lo que señalan que las denominaciones anteriores, no siempre reflejan estrictamente la naturaleza de la regulación de cada ordenamiento; existen leyes que son de orden federal (aunque no se denominen así) que se han entendido como generales, mientras que, por otra parte, hay leyes que siendo por su naturaleza generales, son denominadas como federales, por citar algunos ejemplos:

1.- Tenemos **leyes** que se entienden como **Federales**, con **disposiciones Generales** (sin que indiquen su carácter general en su denominación), son reglamentarias de algún artículo de la Constitución y; las Entidades Federativas tienen legislación local relacionada en la materia:

La existencia de **Leyes** que tienen una **denominación de aplicación particular** pero **no refiere** en su objeto **su alcance federal o general**.

En razón de lo anterior, las proponentes dan cuenta de que es apremiante favorecer la seguridad jurídica y distinguir las materias en las que el Congreso de la Unión puede obligar a autoridades distintas de las federales.

En el sentido apuntado, y tomando en cuenta los precedentes constitucionales y jurisprudenciales, de las normas, se hace necesaria una reglamentación interna para que en la legislación que en lo sucesivo expida o reforme el Congreso de la Unión:

- 1) Se adecue su título conforme a la naturaleza y alcance del ordenamiento, de manera que la denominación de las leyes, códigos o cuerpos normativos:
 - a. Lleven la denominación de “general”, aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos que integran el Estado mexicano. En el entendido que es la norma constitucional la que obliga al Congreso de la Unión a emitir la legislación de tal manera que esta pueda ser aplicada por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal (sic) y municipales. Son de competencia concurrente.
 - b. Lleven la denominación de “federal”, aquellas que son aplicables a todas las personas en el territorio nacional por autoridades federales, generalmente reglamentarias de un artículo constitucional. Sin que tengan que ser complementadas por legislación o ejecución de los Estados.
- 2) Se establezca explícitamente en el artículo 1° de cada cuerpo normativo su alcance y la competencia constitucional con base en la cual se emite, como se hace actualmente en la práctica legislativa y normativa.
- 3) Se distinga y justifique, cuando, dentro de un mismo cuerpo normativo, se establezcan disposiciones con un ámbito de validez que tengan diversos alcances, diferenciando dentro de su articulado las que sean generales; y las estrictamente federales (que pueden estar reguladas dentro de una norma general en la que además de establecerse la concurrencia, regule la actuación de las autoridades federales).

Esta modificación reglamentaria pretende lograr una regulación más precisa por parte la Cámara de Senadores, respecto del alcance y naturaleza de las normas en cuya creación interviene, dejando a los autores de las iniciativas y a las comisiones intervinientes en su dictaminación, el análisis y aplicación específica del caso. Se trata de establecer reglas para que los cuerpos normativos de nueva creación reciban un nombre acorde con su contenido a la vez que se estructuren adecuadamente, sin perjuicio de que este ejercicio se pueda llevar a cabo de forma progresiva en los ordenamientos ya vigentes.

Lo anterior redundará en una mayor seguridad jurídica, una mejor técnica legislativa, y una mayor coherencia de nuestro orden jurídico.

Igualmente se percibe la importancia de la denominación legislativa y de las normas justificantes de la competencia jurídica en cada caso, para favorecer la distinción entre materias que son de la competencia del Congreso de la Unión y otras que son de competencia *concurrente* y *complementaria* con las entidades federativas.

No se puede aspirar a que las leyes otorguen seguridad jurídica y garanticen orden social, si el mismo sistema jurídico se encuentra desordenado; si oscila en la forma en que se titulan las leyes, y si no se distingue entre normas de mayor y menor alcance, por lo que se hace necesario precisar el carácter no sólo de cada ley (mediante su título), sino de las normas de esa ley (mediante apartados), lo que facilitaría incluso el conocimiento por parte de la sociedad para lograr una plena eficacia de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión.

Otra razón que dan las proponentes es que la propuesta de dar orden a las leyes que sean de nueva expedición, es solo un paso para contribuir al ordenamiento del Marco Jurídico y su correcta interpretación, con la finalidad de que desde la presentación de una iniciativa y a lo largo de su proceso legislativo en el Senado de la República se tenga una correcta denominación, alcance, objeto y ordenación legal.

Las modificaciones que se presentan definirán cuando el Congreso de la Unión, conforme a su ámbito de actuación, legisle en orden general o bien estrictamente federal; esta claridad induce a un desempeño legislativo pulcro en el que no se invadan las competencias de los congresos locales.

Por lo cual proponen las modificaciones siguientes:

“INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 169, 182 y 190 TODOS DEL REGLAMENTO DE LA CAMARA DE SENADORES EN MATERIA DE DENOMINACIÓN Y NATURALEZA DE LAS NORMAS QUE EMANAN DEL PODER LEGISLATIVO.

ÚNICO.- Se reforman los artículos 169, 182 y 190 del Reglamento del Senado para quedar como sigue:

Artículo 169.

1. Toda iniciativa consta por escrito y contiene, al menos, lo siguiente:

I. (...)

II. (...)

III. Exposición de motivos, con las razones que la sustentan, **el alcance y competencia constitucional para legislar sobre la materia, así como** la descripción del proyecto.

IV. Texto normativo que se propone de nuevos ordenamientos o de adiciones o reformas a los ya existentes; **señalando su denominación, naturaleza y ámbito de aplicación.**

V. (...)

VI. (...)

VII. (...)

2. En el caso de textos normativos de nuevos ordenamientos, a que se refiere la fracción IV del numeral anterior, los senadores **deberán desarrollar** el articulado correspondiente en forma lógica y ordenada, **distinguiendo los artículos en lo particular que tengan un fin general o federal de validez y aplicación; se procurará que el texto normativo se estructure** en libros; los libros en títulos; los títulos en capítulos; los capítulos en secciones; las secciones en artículos; los artículos en fracciones y las fracciones en incisos. **En el artículo primero de cada ordenamiento se establecerá su alcance y competencia constitucional.** La división en libros sólo procede cuando se trata de textos muy extensos.

Conforme a lo anterior, los senadores harán coincidir la denominación, con la naturaleza, objeto, fin, ámbitos de validez y aplicación del texto normativo del nuevo ordenamiento. Para ello se establece que llevarán la denominación de General, aquellos que inciden válidamente y que son de competencia concurrente en todos los órdenes gobierno y como Federal aquellos que serán aplicados a todas las personas en el territorio nacional por autoridades federales, en ambos casos de acuerdo a lo establecido en la Constitución.

3. (...)

4. (...)

Artículo 182

1. Los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el Presidente **que cumplen con lo dispuesto en el artículo 169 de este Reglamento.**

2. (...)

Artículo 190

1. El dictamen que se presenta al Pleno por conducto del Presidente contiene los siguientes elementos:

I. (...)

II. (...)

III. (...)

IV. (...)

V. (...)

VI. (...)

VII. Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen, **comprendiendo su denominación, naturaleza y ámbito de aplicación** y, de ser procedentes, las modificaciones realizadas;

VIII. (...)

XIX. (...)

X. (...)

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

IV. Consideraciones de las Comisiones

PRIMERA.- Los Senadores integrantes de las Comisiones dictaminadoras son conscientes de la importancia vital de que exista claridad en la denominación de las normas jurídicas emitidas por el Congreso de la Unión, que siendo el órgano depositario del Poder Legislativo del Estado Federal Mexicano, en el ámbito de su competencia, debe garantizar la eficacia de todo ordenamiento jurídico.

Existiendo una variedad de estilos que se utilizan para establecer la denominación de las normas jurídicas, no siempre reflejan el contenido, alcance y competencia de cada ordenamiento, provocando, en ocasiones, desconcierto para el destinatario de los mismos, que es el ciudadano y quien no es un experto en derecho.

SEGUNDA.- No es suficiente que el ciudadano desee cumplir un mandato, debe poder hacerlo y lo primero que debe acontecer, es que el mismo comprenda que normas jurídicas le son aplicables y por cual o cuales ordenes de gobierno le son exigibles, por lo que los ámbitos espacial, material y personal deben ser lo suficientemente claros en la denominación de las normas jurídicas, para su clara comprensión.

TERCERA.- La efectividad de la ley, está supeditada a la comprensión de la misma y dicha comprensión está totalmente vinculada con su claridad, lo que deviene en una técnica legislativa de calidad. La claridad en la denominación de las normas jurídicas y su vinculación armónica en el conjunto de normas de las que forma parte garantiza la seguridad jurídica y los principios generales de derecho.

CUARTA.- Las denominaciones de las normas jurídicas no necesariamente expresan su ámbito material, ya que existen leyes que son de orden federal que se han entendido como generales, mientras que otras siendo

leyes generales son denominadas como federales, provocando un orden jurídico desordenado y en ocasiones con poca eficacia para la transmisión de información adecuada y eficaz para los destinatarios. Es de vital importancia que desde la denominación del cuerpo normativo, tanto los responsables de la aplicación de la norma como los destinatarios puedan hacerse una idea general de su ámbito material. Esta Comisión coincide que la materia de la presente iniciativa contribuye al ordenamiento del Marco Jurídico y su correcta interpretación, coadyuvando a evitar la confrontación y confusión en el ámbito de aplicación de los ordenamientos jurídicos.

QUINTA.- La debida aplicación del ámbito material en la denominación de los cuerpos normativos conlleva a que no se invadan las competencias de los diferentes órganos de gobierno, ya que el ámbito de aplicación de la ley hace referencia a la delimitación de validez de las leyes, nos dice cuándo, dónde y sobre quien se aplican las mismas.

Por todo lo anterior expuesto estas Comisiones dictaminadoras consideran procedente modificar los artículos 169, 182 y 190 del Reglamento del Senado de la República.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo prescrito en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 85, 86, 89, 90, fracción XIII y XXV, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 117, 171 numeral 2, 178, 182, 183, 186, 188, 190, 191, 192, 193, 194 y 220 del Reglamento del Senado de la República, las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, sometemos al pleno del Senado de la República la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 169, 182 Y 190 DEL REGLAMENTO DEL SENADO EN MATERIA DE DENOMINACIÓN Y NATURALEZA DE LAS NORMAS QUE EMANAN DEL PODER LEGISLATIVO.

ÚNICO.- Se reforman los artículos 169, 182 y 190 del Reglamento del Senado para quedar como sigue:

Artículo 169.

1. Toda iniciativa consta por escrito y contiene, al menos, lo siguiente:

I. (...)

II. (...)

III. Exposición de motivos, con las razones que la sustentan, **el alcance y competencia constitucional para legislar sobre la materia, así como** la descripción del proyecto.

IV. Texto normativo que se propone de nuevos ordenamientos o de adiciones o reformas a los ya existentes; **señalando su denominación, naturaleza y ámbito de aplicación.**

V. (...)

VI. (...)

VII. (...)

2. En el caso de textos normativos de nuevos ordenamientos, a que se refiere la fracción IV del numeral anterior, los senadores **deberán desarrollar** el articulado correspondiente en forma lógica y ordenada, **distinguiendo los artículos en lo particular que tengan un fin general o federal de validez y aplicación; se procurará que el texto normativo se estructure** en libros; los libros en títulos; los títulos en capítulos; los capítulos en secciones; las secciones en artículos; los artículos en fracciones y las fracciones en incisos. **En el artículo primero de cada ordenamiento se establecerá su alcance y competencia constitucional.** La división en libros sólo procede cuando se trata de textos muy extensos.

Conforme a lo anterior, los senadores harán coincidir la denominación, con la naturaleza, objeto, fin, ámbitos de validez y aplicación del texto normativo del nuevo ordenamiento. Para ello se establece que llevarán la denominación de General, aquellos que inciden válidamente y que son de competencia concurrente en todos los órdenes gobierno y como Federal aquellos que serán aplicados a todas las personas en el territorio nacional por autoridades federales, en ambos casos de acuerdo a lo establecido en la Constitución.

3. (...)

4. (...)

Artículo 182

1. Los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el Presidente **que cumplen con lo dispuesto en el artículo 169 de este Reglamento.**

2. (...)

Artículo 190

1. El dictamen que se presenta al Pleno por conducto del Presidente contiene los siguientes elementos:

I. (...)

II. (...)

III. (...)

IV. (...)

V. (...)

VI. (...)

VII. Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen, **comprendiendo su denominación, naturaleza y ámbito de aplicación** y, de ser procedentes, las modificaciones realizadas;

VIII. (...)

XIX. (...)

X. (...)

ARTÍCULO TRANSITORIO

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

Sala de comisiones del Senado de la República a los 19 días del mes de octubre del año dos mil diecisiete.

07-12-2017

Cámara de Senadores.

DICTAMEN de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 169, 182 y 190 del Reglamento del Senado de la República.

Aprobado en lo general y en lo particular, por 75 votos en pro, 0 en contra y 0 abstenciones.

Se turnó al Ejecutivo para sus efectos constitucionales.

Gaceta Parlamentaria, 5 de diciembre de 2017.

Discusión y votación, 7 de diciembre de 2017.

DISCUSIÓN DEL DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE REGLAMENTOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 169, 182 Y 190 DEL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA

SESIÓN ORDINARIA DE LA H. CÁMARA DE SENADORES, CELEBRADA EL JUEVES 7 DE DICIEMBRE DE 2017.

Pasamos a la segunda lectura del dictamen de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 169, 182 y 190 del Reglamento del Senado de la República, en materia de ámbito de aplicación de las leyes.

Debido a que se encuentra publicado en la Gaceta del día de hoy consulte la Secretaría a la Asamblea, en votación económica, si es de omitirse su lectura.

La Secretaria Senadora Rosa Adriana Díaz Lizama: Consulto a la Asamblea, en votación económica, si se omite la lectura del dictamen.

Quienes estén porque se omita, favor de levantar la mano.

(La Asamblea asiente)

Quienes estén porque no se omita, favor de levantar la mano.

(La Asamblea no asiente)

Sí se omite la lectura del dictamen, Presidente.

El Presidente Senador César Octavio Pedroza Gaitán: Gracias, Senadora Secretaria.

Está a discusión.

Inquiero a la Asamblea si existe la intención de reservar algún artículo.

Al no haber artículos reservados, ni oradores registrados se reserva para su votación al finalizar la discusión de los dictámenes.

Tenemos ahora la votación del dictamen de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 169, 182 y 190 del Reglamento del Senado de la República, en materia de ámbito de aplicación de las leyes.

Háganse los avisos a que se refiere el artículo 58 del Reglamento para informar de la votación.

Ábrase el sistema electrónico, por tres minutos, para recoger la votación nominal del proyecto de decreto.

(Se abre el sistema electrónico de votación)

(Se recoge la votación)

La Secretaria Senadora Rosa Adriana Díaz Lizama: ¿Falta algún Senador o Senadora por emitir su voto?

Senador Ernesto Cordero.

El Senador Ernesto Cordero Arroyo: (Desde su escaño) A favor.

La Secretaria Senadora Rosa Adriana Díaz Lizama: Señor Presidente, se emitieron 75 votos a favor, cero en contra.

El Presidente Senador César Octavio Pedroza Gaitán: Muchas gracias, Senadora Secretaria.

En consecuencia, queda aprobado en lo general y en lo particular el decreto por el que se reforman los artículos 169, 182 y 190 del Reglamento del Senado de la República. **Se remite al Diario Oficial de la Federación para su publicación.**

PODER LEGISLATIVO
CAMARA DE SENADORES

DECRETO por el que se reforman los artículos 169, 182 y 190 del Reglamento del Senado en materia de denominación y naturaleza de las normas que emanan del Poder Legislativo.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Cámara de Senadores.- México D.F.

LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DECRETA:

SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 169, 182 Y 190 DEL REGLAMENTO DEL SENADO EN MATERIA DE DENOMINACIÓN Y NATURALEZA DE LAS NORMAS QUE EMANAN DEL PODER LEGISLATIVO.

ÚNICO.- Se reforman los artículos 169, 182 y 190 del Reglamento del Senado, para quedar como sigue:

Artículo 169

1. ...

I. ...

II. ...

III. Exposición de motivos, con las razones que la sustentan, el alcance y competencia constitucional para legislar sobre la materia, así como la descripción del proyecto;

IV. Texto normativo que se propone de nuevos ordenamientos o de adiciones o reformas a los ya existentes; señalando su denominación, naturaleza y ámbito de aplicación;

V. a VII. ...

2. En el caso de textos normativos de nuevos ordenamientos, a que se refiere la fracción IV del numeral anterior, los senadores deberán desarrollar el articulado correspondiente en forma lógica y ordenada, distinguiendo los artículos en lo particular que tengan un fin general o federal de validez y aplicación; se procurará que el texto normativo se estructure en libros; los libros en títulos; los títulos en capítulos; los capítulos en secciones; las secciones en artículos; los artículos en fracciones y las fracciones en incisos. En el artículo primero de cada ordenamiento se establecerá su alcance y competencia constitucional. La división en libros sólo procede cuando se trata de textos muy extensos.

Conforme a lo anterior, los senadores harán coincidir la denominación, con la naturaleza, objeto, fin, ámbitos de validez y aplicación del texto normativo del nuevo ordenamiento. Para ello se establece que llevarán la denominación de General, aquellos que inciden válidamente y que son de competencia concurrente en todos los órdenes gobierno y como Federal aquellos que serán aplicados a todas las personas en el territorio nacional por autoridades federales, en ambos casos de acuerdo a lo establecido en la Constitución.

3. y 4. ...

Artículo 182

1. Los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el Presidente que cumplen con lo dispuesto en el artículo 169 de este Reglamento.

2. ...

Artículo 190

1. ...

I. a VI. ...

VII. Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen, comprendiendo su denominación, naturaleza y ámbito de aplicación y, de ser procedentes, las modificaciones realizadas;

VIII. a X. ...

ARTÍCULO TRANSITORIO

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

Ciudad de México, a 7 de diciembre de 2017.- Sen. **Ernesto Cordero Arroyo**, Presidente.- Rúbrica.- Sen. **Rosa Adriana Díaz Lizama**, Secretaria.- Rúbrica.