



CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DE
S E D I A

CRV-VI-28-13

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VI

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Enero-agosto 2013*

Ponencia presentada por

Joanna M. Moreno Manzo

“PROPUESTAS PARA MEJORAR LA EFICACIA DEL PROCESO LEGISLATIVO FEDERAL”

Abril 2013

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA EFICACIA DEL PROCESO LEGISLATIVO FEDERAL

Joanna M. Moreno Manzo ¹

Resumen

En este trabajo de investigación se tiene como objetivo realizar algunas propuestas para mejorar la eficacia del Poder Legislativo Federal. Este análisis da por entendido que el lector tiene conocimiento sobre las etapas del Proceso Legislativo así como del funcionamiento del Poder Legislativo Federal Mexicano.

El trabajo de investigación está basado en un estudio previo de Derecho Comparado entre un sistema nacional y uno extranjero sobre la Mejora Regulatoria; el nacional es el procedimiento actual que regula la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) para las regulaciones del Poder Ejecutivo Federal, por otro lado, el antecedente internacional es el estudio del proceso de formación de legislación del Ejecutivo en Alemania que es uno de los procesos reconocidos por ser “punta de lanza” en cuanto a mejora regulatoria, en particular nos basamos en Las listas de verificación, también llamadas *checklisten* que comenzaron a utilizarse en el ámbito parlamentario en Alemania a mediados de la década de los setenta en Hamburgo² y las Reglas de Procedimiento Conjuntas de los Ministerios Federales, (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*) que sustituyeron en el año 2006 al cuestionario azul.³ Cabe aclarar que estos estudios no se encuentran plasmados en esta investigación, pero que son el antecedente para poder llegar a las propuestas objeto de este trabajo.

Las propuestas son dos principales, la primera es establecer nuevos y más rigurosos requisitos para presentar una iniciativa de ley en el Congreso de la Unión; y la segunda crear un Órgano Técnico de Mejora Legislativa para que revisen los requisitos citados y

¹ Miembro de la REDIPAL. Asesora de la Comisión de Juventud de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. joannamm@gmail.com

² RAMÍREZ MARÍN, Juan, *Listas de Verificación Parlamentaria – “Sencillas,... como las listas del mandado”*, Revista Quórum Legislativo Número 88, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias – Cámara de Diputados, Enero – Marzo 2007, p. 65.

³ EGGERS, Andrea, *Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzeskosten (Evaluación del Impacto Regulatorio, costos y reglamentos)*, Universidad Alemana de Ciencias Administrativas en Speyer, Alemania, 2004, p. 11. <http://www.dhv-speyer.de/HILL/Lehrangebot/Wintersemester-2004/B%FCrokratieabbau/Referate/Eggers,%20Andrea/Seminararbeit.pdf> fecha de consulta: 6 de julio de 2012.

se mejore la calidad de los documentos presentados y así se agilice el trabajo en comisiones.

Propuestas para Mejorar la Eficacia del Proceso Legislativo Federal

El principal objetivo de las propuestas que se harán a continuación es sin duda mejorar la eficacia en el trabajo legislativo del Congreso de la Unión, derivado de un estudio del proceso legislativo federal así como de estudios comparados con la COFEMER y el caso de Alemania, en México debemos formalizar la etapa pre legislativa en nuestro proceso de formación de leyes en el Congreso de la Unión.

Ninguna propuesta sustituirá por supuesto la capacidad de negociación y la buena fe de los legisladores en la búsqueda de estructurar los andamiajes normativos que con mayor acuciosidad busquen la justicia y el bien común. No obstante, desde la perspectiva de las herramientas prácticas, existen instrumentos que favorecerán la eficacia y eficiencia en el Congreso.

Existen varias etapas antes de la presentación formal de la iniciativa en las cámaras, y es justo en éstas en las que centraré mi propuesta toral de este trabajo de investigación.

Los reglamentos tanto de la Cámara de Diputados como la del Senado son poco rigurosos en cuanto a los requisitos que debe tener la iniciativa de ley que se presenta que con satisfacerlos es suficiente para que un legislador pueda presentarla, claro está, siguiendo el procedimiento que marcan los propios reglamentos.

Por otro lado, existen dos sistemas jurídicos, uno nacional y otro extranjero en los que se establecen requisitos que debe tener un proyecto de regulación con la intención de que haya una mejora regulatoria, es decir, que se tenga un sistema normativo de mayor calidad, con menores costos para los destinatarios, y que por supuesto, agilice el proceso posterior a la presentación de dicho proyecto. Además en estos procesos, tanto el de COFEMER como el alemán se busca integrar a la sociedad, tema que hoy en día es muy importante para legitimar el trabajo del Poder Legislativo y además de que se generará mayor consenso y se escuchará a quien en realidad será el destinatario de determinada norma.

Así pues pretendemos formalizar la etapa de formación de la iniciativa de ley a través de requisitos más rigurosos para poder presentarla ante las cámaras, buscando que el

legislador haga un verdadero estudio de su importancia, su necesidad, las alternativas que hay, el impacto regulatorio que tendrá, los costos, y que además, se sigan directrices más específicas en cuanto a la técnica legislativa para la elaboración del texto de la nueva norma. En alguna medida, estas propuestas evitarán la presentación de “iniciativas ligeras” por parte de algunos legisladores que sólo las presentan con el fin de justificar su trabajo con el número de propuestas, sin que fuera calificada la razonabilidad o calidad de las mismas.

Vamos a dividir el análisis de las propuestas en dos apartados, uno en el que se establecerán los nuevos requisitos que deberá tener un proyecto de iniciativa, y otro que será la creación del órgano técnico que habrá de dictaminar si se cumple o no con los requisitos previo a que el legislador presente de manera formal su iniciativa ante las cámaras. En cada apartado se mencionará la normatividad que consideramos debe sufrir modificaciones para que nuestra propuesta sea viable y no contravenga al marco normativo vigente.

1. Nuevos Requisitos para una Iniciativa de Ley

En este primer apartado se propone aumentar los requisitos que hoy en día exigen los reglamentos de cada cámara para poder presentar una Iniciativa de Ley. De estos requisitos que se proponen, algunos se verán expresados en la exposición de motivos y otros en el cuerpo del texto legal. Esto con la intención de que el trabajo de investigación y preparación de las iniciativas de ley sean hechas con más rigor y agilicen el posterior trabajo en las etapas de discusión y dictamen en las comisiones y en el pleno; de tal suerte que se aumentan requisitos para mejorar la calidad del proyecto presentado.

Así los requisitos que deberán ser parte de la exposición de motivos serán conforme a esta propuesta, los siguientes:

1. Plantear el problema que la iniciativa pretende resolver, así como la necesidad de ley y sus disposiciones individuales.
2. Establecer las cuestiones de hecho en las que se basa el proyecto.
3. Mencionar cuáles son otras posibles soluciones, además de reformar o crear una ley, así como justificar por qué no se optó por las mismas.
4. Determinar quiénes son los actores involucrados.

5. Demostrar que se llevó a cabo consulta pública con los actores involucrados.
6. Enunciar los impactos regulatorios, mismos que se tendrán que acompañar de su Manifestación de Impacto Legislativo.⁴
7. Describir si el proyecto propone simplificar la ley o procedimientos administrativos, y en particular, si se simplifica y reemplaza a la normativa vigente;
8. Especificar si el proyecto es compatible con la legislación actual o si se necesitan cambios en el marco jurídico actual.
9. Presentar antecedentes en la materia.
10. Presentar investigación de estudios comparados nacionales y extranjeros.

Además el legislador deberá atender a la técnica legislativa para la redacción de su iniciativa de ley y ésta además de tener la estructura precisa y comprensible, tenga la redacción exacta para que ésta sea tan comprensible como sea posible para todos los mexicanos. Por lo tanto, se propone que como otro requisito, el legislador se deberá apegar a un Manual de Técnica Legislativa para que tenga directrices claras de cómo estructurar y redactar el nuevo texto legal que pretende presentar en su iniciativa.⁵

Con la propuesta anterior se pretende que las Iniciativas que envíen nuestros legisladores tengan un estudio que sustente la necesidad de presentarlas y que además se mida cuál será su impacto, por otra parte, al realizar una consulta de opinión con los actores involucrados y que conozcan del tema, como bien pudiera alguna de las cámaras organizadas como COPARMEX o algunos sindicatos si se tratara de una reforma a la Ley Federal del Trabajo, por dar un ejemplo. Esto hará que se logre mayor legitimación al buscar que nuestros legisladores restablezcan el vínculo entre representante y representados y que además se tome en cuenta la opinión de quienes serán a fin de cuentas los destinatarios de una determinada ley.

⁴ Para facilitar al legislador realizar una Manifestación de Impacto Legislativo y así poder determinar cuáles serán los impactos de la iniciativa que pretende presentar, el Órgano Técnico que dictamine los nuevos requisitos de las iniciativas tendrá como función expedir un Manual para realizar la Manifestación de Impacto Legislativo, y así sean puntos muy objetivos los que tenga que evaluar el mismo órgano técnico.

⁵ La propuesta es que el mismo Órgano Técnico de Mejora Legislativa habrá de facilitar a los legisladores el Manual de Técnica Legislativa, hoy en día hay dos órganos en el Congreso de la Unión y que bien podrían trabajar en conjunto con el órgano que de Mejora Regulatoria, estos son en la Cámara de Diputados el CEDIP (Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias) y en el Senado el Instituto Belisario Domínguez, en ambos órganos considero que existe personal capacitado para poder proveer hoy en día a los legisladores de un Manual de Técnica legislativa, sin embargo no es obligatorio que los legisladores consulten a dichos órganos.

Además, con esta propuesta se pretende que con el estudio que realice el legislador y su equipo de asesores se cumpla con los requisitos para presentar una iniciativa de ley, facilite el trabajo en las comisiones, que como vimos a lo largo de nuestro trabajo de investigación, es a veces ahí donde se toma más tiempo para poder dictaminar si la iniciativa es viable o no, así pues, se dan también al legislador directrices para que su iniciativa llegue más sólida y legitimada.

Por lo tanto, para que la propuesta esgrimida en este primer apartado del capítulo sea viable necesitamos reformar los reglamentos de las cámaras en los artículos antes mencionados y crear dos manuales, uno el Manual para la elaboración de la Manifestación de Impacto Legislativo y el Manual de Técnica Legislativa. Se propone que sea el Órgano Técnico de Mejora Legislativa quien los elabore.

Para aumentar los requisitos que debe tener una iniciativa de ley debemos modificar el Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 78⁶ para que se enriquezcan los requisitos aquí propuestos, que se encuentra dentro de la Sección Segunda sobre Iniciativas, del Capítulo I, De la Duración de las Intervenciones y de los Asuntos que se presentan ante el Pleno dentro del Título Cuarto, De los Procedimientos del Pleno, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 78.-

1. *Los elementos indispensables de la iniciativa serán:*
 - I. *Encabezado o título de la propuesta;*
 - II. *Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver, así como la necesidad de la ley y sus disposiciones individuales;*

⁶ El texto original del artículo 78 es:

Artículo 78.

1. Los elementos indispensables de la iniciativa serán:
 - I. Encabezado o título de la propuesta;
 - II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver;
 - III. Argumentos que la sustenten;
 - IV. Fundamento legal;
 - V. Denominación del proyecto de ley o decreto;
 - VI. Ordenamientos a modificar;
 - VII. Texto normativo propuesto;
 - VIII. Artículos transitorios;
 - IX. Lugar;
 - X. Fecha, y
 - XI. Nombre y rúbrica del iniciador.

- III. *Establecer las cuestiones de hecho en las que se basa el proyecto;*
- IV. *Fundamento legal;*
- V. *Mencionar cuáles son otras posibles soluciones, además de reformar o crear una ley, así como justificar por qué no se optó por las mismas;*
- VI. *Determinar quiénes son los actores involucrados;*
- VII. *Demstrar que se llevó a cabo consulta pública con los actores involucrados;*
- VIII. *Enunciar los impactos regulatorios, mismos que se tendrán que acompañar de su Manifestación de Impacto Legislativo, que expide el Órgano Técnico de Mejora Legislativa;*
- IX. *Describir si el proyecto propone simplificar la ley o procedimientos administrativos, y en particular, si se simplifica y reemplaza a la normativa vigente;*
- X. *Especificar si el proyecto es compatible con la legislación actual o si se necesitan cambios en el marco jurídico actual, de ser así, especificar los ordenamientos a modificar;*
- XI. *Presentar antecedentes en la materia;*
- XII. *Presentar investigación de estudios comparados nacionales y extranjeros;*
- XIII. *Denominación del proyecto de ley o decreto;*
- XIV. *Texto normativo propuesto, el mismo que deberá sujetarse a lo previsto en el Manual de Técnica Legislativa expedido por el Órgano Técnico de Mejora Legislativa;*
- XV. *Artículos transitorios;*
- XVI. *Lugar;*
- XVII. *Fecha, y*
- XVIII. *Nombre y rúbrica del iniciador.*

2. *La iniciativa se presenta en medio impreso y también en archivo electrónico, para su inclusión en el Orden del Día y correspondiente publicación en la Gaceta.*

De igual manera deberá reformarse el artículo 169⁷ del Reglamento del Senado de la República que se encuentra en el Capítulo Segundo, de las Iniciativas, Proyectos y

⁷ El texto original del artículo 169 es:

Artículo 169

- I. Toda iniciativa consta por escrito y contiene, al menos, lo siguiente:
 - I. Encabezado o título, con el señalamiento preciso del o de los ordenamientos a que se refiere;
 - II. Fundamento legal;
 - III. Exposición de motivos, con las razones que la sustentan y la descripción del proyecto;
 - IV. Texto normativo que se propone de nuevos ordenamientos o de adiciones o reformas a los ya existentes;
 - V. Régimen transitorio y, en su caso, el señalamiento de la legislación a derogar o abrogar;
 - VI. Lugar y fecha de formulación; y

Solicitudes dentro del Título Séptimo, Del Procedimiento Legislativo, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 169.-

1. *Los elementos indispensables de la iniciativa serán:*
 - I. *Encabezado o título de la propuesta;*
 - II. *Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver, así como la necesidad de la ley y sus disposiciones individuales;*
 - III. *Establecer las cuestiones de hecho en las que se basa el proyecto;*
 - IV. *Fundamento legal;*
 - V. *Mencionar cuáles son otras posibles soluciones, además de reformar o crear una ley, así como justificar por qué no se optó por las mismas;*
 - VI. *Determinar quiénes son los actores involucrados;*
 - VII. *Demostrar que se llevó a cabo una consulta pública con los actores involucrados;*
 - VIII. *Enunciar los impactos regulatorios, mismos que se tendrán que acompañar de su Manifestación de Impacto Legislativo, que expide el Órgano Técnico de Mejora Legislativa;*
 - IX. *Describir si el proyecto propone simplificar la ley o procedimientos administrativos, y en particular, si se simplifica y reemplaza a la normativa vigente;*
 - X. *Especificar si el proyecto es compatible con la legislación actual o si se necesitan cambios en el marco jurídico actual, de ser así, especificar los ordenamientos a modificar;*
 - XI. *Presentar antecedentes en la materia;*
 - XII. *Presentar investigación de estudios comparados nacionales y extranjeros;*
 - XIII. *Denominación del proyecto de ley o decreto;*

VII. Nombre y firma del o los autores y, en su caso, el grupo parlamentario del cual forman parte.

2. En el caso de textos normativos de nuevos ordenamientos, a que se refiere la fracción IV del párrafo anterior, los senadores desarrollan el articulado correspondiente en forma lógica y ordenada, procurando estructurarlo en libros; los libros en títulos; los títulos en capítulos; los capítulos en secciones; las secciones en artículos; los artículos en fracciones y las fracciones en incisos. La división en libros sólo procede cuando se trata de textos muy extensos.

3. En el caso de solicitud de permiso del Presidente de la República para salir del territorio nacional por más de siete días, la iniciativa correspondiente debe contener objeto, duración e itinerario del viaje, además de los elementos aplicables referidos en el párrafo 1 de este artículo.

4. La iniciativa se presenta en medio impreso y también en archivo electrónico, para su inclusión en el Orden del Día y correspondiente publicación en la Gaceta.

5. Cuando se considera conveniente, pueden anexarse a la iniciativa los documentos que facilitan su comprensión y análisis.

- XIV. *Texto normativo propuesto, el mismo que deberá sujetarse a lo previsto en el Manual de Técnica Legislativa expedido por el Órgano Técnico de Mejora Legislativa;*
- XV. *Artículos transitorios;*
- XVI. *Lugar;*
- XVII. *Fecha, y*
- XVIII. *Nombre y rúbrica del iniciador.*

2. *En el caso de solicitud de permiso del Presidente de la República para salir del territorio nacional por más de siete días, la iniciativa correspondiente debe contener objeto, duración e itinerario del viaje, además de los elementos aplicables referidos en el párrafo 1 de este artículo.*

3. *La iniciativa se presenta en medio impreso y también en archivo electrónico, para su inclusión en el Orden del Día y correspondiente publicación en la Gaceta.*

Una vez que proponemos cómo habrá de quedar el texto del artículo 78 del reglamento de la Cámara de Diputados y del 169 del Reglamento del Senado, pasamos al siguiente apartado en el que hablaremos del Órgano Técnico de Mejora Regulatoria y cómo éste cooperará para que sean viables las propuestas antes descritas.

2. Órgano Técnico de Mejora Legislativa

Hoy en día existen órganos de consulta en cada una de las Cámaras de nuestro Congreso de la Unión como podría ser el Instituto Belisario Domínguez en el caso del Senado o el CEDIP (Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias), el CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas), el CESOP (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública), CEDRSSA (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural sustentable y la Soberanía Alimentaria), CEAMEJ (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género), en la Cámara de Diputados. Estos órganos, que tienen entre sus atribuciones la de auxiliar a las cámaras y realizar investigaciones que puedan contribuir a un mejor funcionamiento de las mismas⁸; aunque no es obligatorio

⁸ En relación con el Instituto Belisario Domínguez sus funciones las encontramos en el artículo 41 del Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República. Y en cuanto a los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados sus funciones las encontramos en los artículos 42, 43 y 44 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

que un legislador los consulte y envíe sus proyectos de iniciativa para tener una opinión técnica.

Así pues, la propuesta es crear un órgano técnico de mejora legislativa en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión⁹, que tenga la función de revisar que la iniciativa de ley cumpla con los nuevos requisitos y de ser así dictamine favorablemente para que el legislador pueda proceder a presentar su iniciativa de manera formal. Además este órgano tendrá la función de expedir los manuales de técnica legislativa y de la manifestación de impacto legislativo, así pues será un órgano que coadyuve a que el proceso legislativo una vez presentada la iniciativa de manera formal sea más ágil. Ante la posibilidad de que el órgano de mejora regulatoria se convierta en un órgano que lleve a cabo un procedimiento de dictamen subjetivo y pudiera ser un candado para que determinadas iniciativas ni siquiera sean discutidas, se propone, que además de una integración -que se explicará más adelante- con personas técnicas en distintas materias y un consejo técnico, los criterios para que dictaminen favorablemente sean muy objetivos con plazos bien establecidos y afirmativa ficta y que además haya publicidad en el trámite.

Así pues para que sea posible la creación de este órgano técnico es necesario modificar parte del marco jurídico actual del Congreso de la Unión, y además crear el Reglamento de los Órganos Técnicos de Mejora Legislativa del Congreso de la Unión. Será en el reglamento en el que se especifique la composición del órgano técnico, sus atribuciones y los procedimientos.

Vale la pena mencionar que no es necesaria una modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que en su artículo 71 en su último párrafo¹⁰ da la posibilidad a que el trámite para que diputados y senadores presenten iniciativas se rija por la Ley del Congreso que en este caso es la Ley Orgánica del Congreso General de los

⁹ Bien puede aprovecharse alguno de los órganos ya existentes en las Cámaras, sin embargo sería necesario dotarlos de ciertas facultades para que pueda convertirse en el órgano de mejora regulatoria, pero claro está que se puede echar mano del personal y la estructura que ya existe tanto en el CEDIP, CEFEP, CESOP en la Cámara de Diputados o en el Instituto Belisario Domínguez en el Senado.

¹⁰ Artículo 71.-...Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designen la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos.

Estados Unidos Mexicanos y por los reglamentos respectivos de cada cámara, los anteriores sin duda alguna deberán sufrir algunas modificaciones.¹¹

En relación con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se deberán adicionar dos artículos que den fundamento a los órganos técnicos de mejora regulatoria en cada una de las cámaras y se establezca que será el reglamento de estos órganos el que determine sus directrices; así pues, se tendrá que agregar por un lado el artículo 55 bis, dentro de la Sección Cuarta de Otros Órganos Técnicos de la Cámara, dentro del Capítulo Séptimo que trata De la Organización Técnica y Administrativa, dentro del Título Segundo sobre la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados; de igual manera se adicionaría la Sección Quinta, sobre Otros Órganos Técnicos de la Cámara y se adicionaría el artículo 115 bis, dentro de Capítulo Sexto de la Organización Técnica y Administrativa, dentro del Título Tercero sobre la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores, así pues se agregarán dos artículos uno en la parte de la Cámara de Diputados y otro para la de Senadores, se propone que los artículos queden de la siguiente manera:

Artículo 55 bis.- El Órgano Técnico de Mejora Legislativa será el encargado de revisar que las iniciativas de ley presentadas por los diputados cumplan con los requisitos que marca el reglamento de la cámara, además será el órgano técnico que facilite al legislador el manual para que pueda elaborar la Manifestación de Impacto Legislativo y el manual de técnica legislativa, todo lo relativo a este órgano se regirá por el Reglamento de los Órganos Técnicos de Mejora Regulatoria del Congreso de la Unión.

Artículo 115 bis.- El Órgano Técnico de Mejora Legislativa será el encargado de revisar que las iniciativas de ley presentadas por los senadores cumplan con los requisitos que marca el reglamento de la cámara, además será el órgano técnico que facilite al legislador el manual para que pueda elaborar la Manifestación de Impacto Legislativo y el manual de técnica legislativa, todo lo relativo a este órgano se regirá por el Reglamento de los Órganos Técnicos de Mejora Regulatoria del Congreso de la Unión.

¹¹ El 18 de julio de 2012 fue aprobada la reforma al artículo 71 constitucional aunque la misma no ha sido publicado en el Diario Oficial del Federación, aún con la reforma al artículo 71 se considera que no habrá necesidad de modificarlo nuevamente para que nuestra propuesta sea viable, ya que en el nuevo texto del artículo 71 remite a que el trámite que deberá darse a las iniciativas será de acuerdo a la Ley del Congreso y si ésta hasta la fecha remite a los reglamentos es con estos instrumentos jurídicos con los que nuestra propuesta será posible. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2012/abr/20120419-IX.pdf> fecha de consulta: 18 de julio de 2012.

Además de modificar la Ley Orgánica del Congreso, es necesario modificar los reglamentos de cada una de las cámaras en los apartados que habla de la iniciativa y cómo habrá de iniciar el proceso legislativo formalmente.

En relación con el Reglamento de la Cámara de Diputados se propone modificar el artículo 77¹² en su primer párrafo, este artículo se encuentra en la Sección Segunda de las Iniciativas, del Capítulo I, De la Duración de las Intervenciones y de los Asuntos que se presentan ante el Pleno, dentro del Título Cuarto, de los Procedimientos del Pleno. En el primer párrafo se establece el derecho de los diputados para presentar una iniciativa, y determina que el turno de la misma se sujetará a lo establecido en el reglamento, aquí es donde proponemos modificarlo para que en este párrafo se prevea el procedimiento ante el órgano técnico de mejora regulatoria, quedando el primer párrafo del artículo 77 de la siguiente manera:

Artículo 77.

1. El derecho de iniciativa es irrestricto, pero en el caso de las que presenten las diputadas y los diputados, deberán contar con el dictamen favorable de que cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 78 de este reglamento, mismo que expedirá el Órgano Técnico de Mejora Legislativa de acuerdo con su reglamento; en relación al turno de la iniciativa se sujetará a los requisitos y trámites establecidos en este reglamento.

En relación con el Reglamento del Senado de la República se propone modificar el artículo 164¹³ en su quinto párrafo, éste artículo se encuentra en el Capítulo Segundo, de

¹² El texto original del artículo 77 es:

Artículo 77.

1. El derecho de iniciativa es irrestricto, pero en el caso de las que presenten las diputadas y los diputados, su turno se sujetará a los requisitos y trámites establecidos en este Reglamento.

2. El derecho de iniciativa comprende también el derecho a retirarla, éste lo podrá ejercer sólo el autor, desde el momento de su admisión y hasta antes de que la comisión o comisiones a las que se haya turnado acuerden un dictamen o antes de que se tenga por precluida la facultad para dictaminar. Para los efectos de este numeral, por autor se entiende al o a los diputados o diputadas que suscriban efectivamente la iniciativa, antes de ser presentada ante la Mesa Directiva.

3. Las iniciativas que presenten los diputados o diputadas, suscritas por el Grupo y su Coordinador, se denominarán Iniciativa a nombre de Grupo.

4. Las Iniciativas a nombre de Grupo, podrán retirarse por el Coordinador del Grupo, dentro del plazo señalado en este artículo.

¹³ El texto original del artículo 164 es:

Artículo 164

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

las Iniciativas, Proyectos y Solicitudes dentro del Título Séptimo, Del Procedimiento Legislativo. Actualmente en el párrafo quinto se prevé que sea la Mesa Directiva la que cuide que las iniciativas cumplan con las normas que regulan su presentación y deberá contemplar que la Mesa Directiva revise que la iniciativa cuente con el dictamen favorable del órgano técnico de mejora regulatoria, así pues se propone que el texto del artículo sea el siguiente:

Artículo 164.

...

5. La Mesa cuida que las iniciativas que se quieran presentar por parte de los senadores cuenten con dictamen que acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 169 de este reglamento para que éstas puedan ser recibidas formalmente, dicho dictamen lo expedirá el Órgano Técnico de Mejora Legislativa.

Vemos que con modificar la Ley Orgánica del Congreso y los Reglamentos de las cámaras se da fundamento al Órgano Técnico de Mejora Regulatoria y se prevé que éste deba emitir un dictamen que acredite el cumplimiento de los requisitos que cada reglamento prevé para poder presentar una iniciativa de ley.

Ahora es pertinente delinear las directrices del reglamento del órgano técnico de mejora regulatoria para comprender cómo habrá de funcionar, cómo estará integrado y cuáles serán las directrices del procedimiento de revisión y dictaminación.

2.1 Reglamento de los Órganos Técnicos de Mejora Legislativa del Congreso de la Unión

Este reglamento tratará principalmente tres aspectos de los órganos técnicos de mejora legislativa de cada una de las cámaras, en primer lugar deberá explicar cómo se habrán de integrar los órganos, en segundo lugar se explicará cuáles serán sus funciones y por último cuáles serán los procedimientos que éste realizará y cuáles serán las directrices de los mismos.

-
2. En el caso de los senadores, la iniciativa puede ser suscrita por uno o varios de ellos, sea a título personal o como parte de uno o más grupos parlamentarios.
 3. Una iniciativa suscrita por la mayoría de los integrantes de un grupo parlamentario, incluyendo a su Coordinador, se denomina “*Iniciativa con Aval de Grupo*”.
 4. La iniciativa del Presidente de la República para obtener permiso de ausentarse del territorio nacional por más de siete días se tramita, en lo procedente, conforme a lo dispuesto en este Reglamento.
 5. La Mesa cuida que las iniciativas cumplan con las normas que regulan su presentación.

En cuanto a su integración, se propone que los órganos técnicos de mejora legislativa tengan un Consejo Consultivo, un Director General y personal técnico. En cuanto al Consejo Consultivo se sugiere que éste sea integrado por las Juntas de Coordinación Política¹⁴ respectivamente además de integrar a académicos. Se busca integrar académicos reconocidos para generar un equilibrio con las Juntas de Coordinación Política para que nunca por un tema de partidos se limitara el derecho de los legisladores a ejercer la facultad de presentar iniciativas y que por el contrario, se le ayude a que su proyecto se presente de mejor calidad y así estará más legitimado antes de presentarlo. En cuanto al Director General será un funcionario de la cámara correspondiente con los requisitos que marca el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de Diputados y el Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República. En cuanto a los técnicos, deberán ser funcionarios de las cámaras que se regirán de acuerdo con el servicio civil de carrera y que cuenten con preparación técnica en distintas áreas sobre todo jurídicas, económicas, sociales y políticas para que puedan ser ellos los que lleven a cabo las funciones del órgano técnico.

En relación con las funciones de los órganos técnicos de mejora regulatoria de las cámaras son principalmente la de revisión y dictamen de que el proyecto de iniciativa que pretenda presentar un legislador federal cumpla con los requisitos, que establece cada uno de sus reglamentos, además deberá expedir los manuales que ayudaran al legislador a la mejor preparación, estructuración y redacción de su iniciativa de ley. Los manuales serán el Manual para la Manifestación de Impacto Legislativo y el Manual de Técnica Legislativa.

Para la creación del Manual de la Manifestación de Impacto Legislativo el órgano técnico podrá basarse en las herramientas que tiene la COFEMER así como el Cuestionario Azul Alemán y las nuevas Reglas de Procedimiento Conjuntas de los Ministerios Federales de Alemania. Aquí es importante que el legislador se dé cuenta de cuál es el impacto que

¹⁴ Aunque se critica el abuso en que pueden caer los partidos frente a un legislador que después disienta de la forma de pensar de su partido, es importante incluir a las Juntas de Coordinación Política porque representan a las diversas fuerzas políticas al interior de las Cámaras, sin embargo, se prevé el incluir académicos para generar equilibrio, incluso se puede prever que sean mayor el número de académicos que el de miembros de las Juntas de Coordinación Política.

generará su iniciativa y que además busque que los beneficios generados siempre sean menores que los costos.

La tercera parte de este reglamento atenderá al procedimiento de revisión y dictamen de la iniciativa, deberá revisar que se cumplan con los requisitos establecidos en los reglamentos de cada una de las cámaras y de los manuales por él mismo expedido. De ser así extender un dictamen favorable, de no serlo, deberá expedir un dictamen en el que se le explique al legislador cuáles son sus deficiencias a fin de que las pueda subsanar y así nunca se viole su derecho a presentar una iniciativa.

La propuesta es que haya plazos ciertos para emitir los dictámenes, pudiendo ser de quince días hábiles¹⁵, y en caso de no contestar pueda existir la afirmativa ficta, además se sugiere que por regla general haya publicidad de los procedimientos, pudiendo ser a través del sitio de internet de cada una de las cámaras.

Con lo anterior se mencionan las líneas generales que deberá prever el Reglamento de los Órganos Técnicos de Mejora Legislativa del Congreso de la Unión y así haya quien vigile que se cumplan los nuevos requisitos de las iniciativas de ley. Al hacer este procedimiento de consulta y revisión obligatorio y requisito *sine qua non* para poder presentar una iniciativa formalmente, buscamos que las iniciativas que se presenten ante las cámaras y después se turnen a comisiones, lleguen con un estudio sólido y bien fundamentado para así agilizar el trabajo de las comisiones y las discusiones en el pleno.

Sabemos que hay muchos otros factores que ayudarán a tener un mejor Poder Legislativo y sin duda alguna abonarán al proceso legislativo aunque sea indirectamente, pero esta aportación pretende que la calidad de nuestra regulación mejore y que el trabajo en las Cámaras sea más eficiente. Se busca que nuestro Congreso de la Unión pueda tener un funcionamiento más eficiente y eficaz y que además haya una relación más estrecha entre legisladores que son nuestros representantes y los representados a través de mecanismos de participación ciudadana como puede ser la consulta pública. Cabe

¹⁵ Sugerimos este plazo ya que es la mitad del tiempo que se prevé para que se discuta y se vote una iniciativa preferente de las presentadas por el Presidente de la República previstas en el artículo 71 constitucional, creemos pues que éste proceso es mucho más sencillo ya que simplemente hay que hacer una revisión de si el legislador cumplió con los requisitos que marca la ley y si se apegó al Manual de Técnica Legislativa.

mencionar que se pretende abonar al mejoramiento de nuestras instituciones en México, en lo particular, del Poder Legislativo de la Federación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RAMÍREZ MARÍN, Juan, *Listas de Verificación Parlamentaria –“Sencillas,...como las listas del mandado”*, Revista Quórum Legislativo Número 88, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias – Cámara de Diputados, Enero – Marzo 2007, p. 65.

EGGERS, Andrea, *Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzeskosten (Evaluación del Impacto Regulatorio, costos y reglamentos)*, Universidad Alemana de Ciencias Administrativas en Speyer, Alemania, 2004, p. 11. <http://www.dhv-speyer.de/HILL/Lehrangebot/Wintersemester-2004/B%FCrokratieabbau/Referate/Eggers,%20Andrea/Seminararbeit.pdf> fecha de consulta: 6 de julio de 2012.

Gaceta Parlamentaria, 18 de 19 de abril, 2012.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2012/abr/20120419-IX.pdf> fecha de consulta: 18 de julio de 2012.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento de la Cámara de Diputados.

Reglamento del Senado de la República