

LA INICIATIVA PREFERENTE
JUAN MANUEL HERNÁNDEZ LICONA*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

NOTA PREVIA

Iniciado el año de 2010, al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, entre muchos otros pendientes en su agenda parlamentaria, se le incorpora el relativo al análisis de la propuesta de reforma en materia política, presentada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha iniciativa está conformada por los siguientes temas:

- Permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros del ayuntamiento y jefes delegaciones, imponiendo un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del cargo.
- Reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, modificando los principios para la integración de esa última.
- Adoptar para la elección del Presidente de la República, el principio de mayoría absoluta, recurriendo a una segunda votación, cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria para ser electo en la primera votación.
- Incrementar el porcentaje mínimo de votación para que un partido políticos nacional conserve su registro, a cuatro por ciento de la votación nacional total emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias.
- Incorporar la figura de las candidaturas independientes, permitiendo su postulación para todos los cargos de elección popular.
- Incorporar la figura de iniciativa ciudadana, para permitir la presentación de propuestas de ley generadas en el seno de la sociedad civil.
- Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley, en el ámbito de su competencia.
- **Facultar al Presidente de la República para presentar, en cada primer periodo ordinario de sesiones del Congreso, hasta dos iniciativas que deberán dictaminarse y votarse por medio de un trámite legislativo preferente. Asimismo, establecer el referéndum como requisito para la entrada en vigor de las iniciativas de reforma constitucional de trámite preferente sobre las de que el Congreso no se pronuncie. Este tema es comúnmente conocido como iniciativa preferente.**

- Establecer de forma expresa en la Constitución la facultad del Ejecutivo Federal para observar, parcial o totalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos. Asimismo, la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso.

Al respecto, en este trabajo de investigación jurídica me avocaré a estudiar el tema correspondiente al numeral octavo de la iniciativa en comento, denominado iniciativa preferente, con la finalidad de contribuir con el ejercicio de las funciones parlamentaria de los legisladores de esta Cámara de Diputados.

Para ello, se planteará un concepto de iniciativa preferente, y se efectuarán algunos comentarios de porqué el Ejecutivo Federal no requería esta figura jurídica anteriormente, y porqué ahora sí la propone.

Luego, se plasmará en qué consiste la propuesta del Ejecutivo Federal en materia de iniciativa preferente.

A continuación, se formularán algunos comentarios lógico-jurídicos relativos a la propuesta del derecho de iniciativa preferente del Ejecutivo Federal.

En seguida, apuntaremos diversas opiniones doctrinales, aplicables al tema que nos ocupa, así como comentarios públicos que se han esbozado al respecto.

Más adelante, se realiza un análisis de derecho comparado de la regulación jurídico constitucional en nuestra Carta Magna y en las entidades federativas; así como también en diversas naciones del continente americano.

Finalmente, se concentrarán las conclusiones que arrojó la realización de este trabajo de investigación.

Es de comentar que el estudio del tema de la iniciativa preferente, resultó un tanto más complejo que otras investigaciones realizadas anteriormente, pues la información bibliografía fue muy escasa. Aunque, por otro lado, existe la ventaja de que este análisis será, indudablemente, novedoso.

1. INICIATIVA PREFERENTE.

Consiste en facultar exclusivamente al titular del Poder Ejecutivo Federal, para que presente un número determinado de iniciativas ante el Poder Legislativo, y éste proceda a analizarlas de manera inmediata sobre cualquier otra iniciativa, las dictamine y realice la votación correspondiente, aprobando o rechazando la propuesta.

Tal figura jurídica estuvo fuera de la mente jurídica y política de nuestro país durante muchos años, y francamente no era necesaria establecerla en nuestra Carta Magna pues, *de facto*, desde la promulgación de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, hasta finales de siglo pasado, casi todas las iniciativas que discutía y aprobaba el Congreso de la Unión provenían del titular del Poder Ejecutivo, y muy pocas eran procedentes de los legisladores. Las propuestas del Presidente de la República eran prioritarias.

Ese fenómeno característico de un régimen presidencialista fuerte, ocurría gracias a que existía un partido hegemónico dominante en la Presidencia de la República, en las entidades federativas y en el Congreso de la Unión, de tal manera que cualquier iniciativa que surgía del Ejecutivo Federal (líder del partido hegemónico) era analizada, discutida y aprobada con absoluta preferencia y celeridad.

Bien puede considerarse que tal preferencia legislativa de las iniciativas procedentes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a una facultad metaconstitucional propia del régimen presidencialista absoluto que hace años existía.³⁷⁹

Sin embargo, al día de hoy el panorama político es distinto, pues ya no existe una fuerza política que domine a las otras. La Presidencia de la República ya no cuenta con la presencia hegemónica que tuvo en el pasado y la correlación de fuerzas ha cambiado de forma importante, como resultado del desarrollo político experimentado en las tres últimas décadas; el poder político se encuentra repartido entre las corrientes políticas. Estamos viviendo en el tiempo de un México plural.

En esa misma tesitura, el Poder Legislativo actual es plural e independiente en la toma de sus decisiones respecto del Gobierno Federal,

³⁷⁹ Otras facultades metaconstitucionales del régimen presidencialista puro que se vivía en México, eran que el Presidente de la República era también el líder del partido político dominante; decidía quienes serían los candidatos a gobernadores de los estados, y quién sería el candidato y siguiente Presidente de México.

y es por ello que ahora se advierte una labor de verdadera autonomía entre el poder legislativo y el ejecutivo, y no de subordinación del primero ante el segundo, tal y como acontecía anteriormente.

Es de comentar que las iniciativas que presenta el titular del Poder Ejecutivo Federal, aún tienen cierta prelación sobre los proyectos que plantean los legisladores federales, y esa no es una situación extraña ni fuera de lógica, pues hay que tomar en cuenta que el partido al que está afiliado el Presidente de la República es la primera fuerza en la Cámara Alta y la segunda fuerza en la Cámara Baja, de tal suerte que el Ejecutivo Federal cuenta con un número importante de parlamentarios afiliados a su partido, que lo respaldan y apoyan para impulsar sus iniciativas.

Sin embargo, aún y con ese apoyo parlamentario con que cuenta el Ejecutivo Federal en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, no todas las iniciativas que presenta llegan a ser estudiadas, discutidas, dictaminadas y votadas -por virtud de la independencia del poder legislativo a que nos referimos anteriormente-; el Congreso General decide libremente qué iniciativas dictaminar de entre la gran cantidad de propuestas que se presentan a diario en ese cuerpo colegiado.

En ese sentido, el Ejecutivo Federal señala que en el contexto plural y la falta de mayorías que vive México, dificulta la capacidad del Ejecutivo Federal para generar acuerdos con el Congreso.

Por consiguiente, el Presidente de la República pone en la agenda parlamentaria el tema de la iniciativa preferente, a fin de contar con un mecanismo que lo fortalezca ante el escenario de falta de mayorías y pluralidad política que se vive en el Congreso General.

2. LA INICIATIVA PREFERENTE EN EL PROYECTO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA POLÍTICA PRESENTADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, presentó en la Cámara de Senadores, el 15 de diciembre de 2009, la iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El proyecto se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Reforma del Estado; y de Estudios Legislativos.

Entre los temas que conforman la propuesta en materia política, se advierte el correspondiente al derecho de iniciativa preferente a favor del

titular del Ejecutivo Federal, cuya exposición de motivos refiere, en su parte conducente, lo siguiente:

“En un contexto plural, como el que vive México actualmente, la capacidad del Ejecutivo Federal para generar acuerdos con el Congreso se dificulta por la falta de mayorías. Con base en esto se motiva y justifica la revisión de las facultades de iniciativa de legislación del Poder Ejecutivo. Lo anterior con el fin de fortalecer la cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo y para beneficio del funcionamiento general del régimen de gobierno mexicano.

El artículo 71 de nuestra Constitución establece la facultad del Presidente de la República para iniciar leyes o decretos. Asimismo, establece la remisión inmediata a comisiones de las iniciativas; sin embargo, la reglamentación de trámite legislativo posterior no garantiza que dichas iniciativas se discutan en un periodo determinado, o que lleguen siquiera a dictaminarse. Es decir, no existe certidumbre respecto de la resolución del proyecto legislativo presentado.

Con el objeto de promover la cooperación entre los poderes ejecutivo y Legislativo y facilitar la consecución de objetivos prioritarios para la nación, se propone facultar al Presidente de la República para que pueda remitir al Congreso un número determinado de iniciativas: dos al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones, las cuales deberán ser dictaminadas y votadas por el órgano legislativo antes de que concluya dicho periodo.

El carácter de preferente no limita alguno las facultades del Congreso de modificar o rechazar en su totalidad las propuestas que presente el Ejecutivo, sino que simplemente incide en el plazo para el desahogo y resolución de las mismas.

En tal sentido, la presente iniciativa establece una disposición por la cual, si el Congreso no ha dictaminado y votado la iniciativa, ésta se considerará aprobada en los términos e los que fue presentada por el Ejecutivo Federal. Así, si la cámara de origen desechara la iniciativa respectiva no se requerirá del dictamen ni votación de la revisora. Pero, si la cámara de origen la aprobara, la revisora deberá dictaminar y votar la minuta respectiva.

Las iniciativas preferentes de reforma constitucional constituyen una excepción a este procedimiento de afirmativa ficta, en tanto que no podrán entrar en vigor sin antes haber sido aprobadas mediante un referéndum. Éste será convocado por el Instituto Federal Electoral a solicitud del Presidente de la República, dentro de los diez días hábiles siguientes a la conclusión del periodo que corresponda y versará solamente sobre

iniciativas preferentes en las cuales el Congreso no se haya pronunciado en el periodo determinado por la ley. Sólo se considerarán aprobadas las iniciativas que obtengan el respaldo de las dos terceras partes de los votos emitidos a nivel nacional y más de la mitad de los votos en la mayoría de las entidades federativas. Asimismo, en el referéndum deberá haber participado, al menos la mitad de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral. Las materias electoral; fiscal; presupuestal; de seguridad nacional; de organización, funcionamiento y sobre disciplina de la Fuerza Armada permanente quedan excluidas de este procedimiento. Finalmente, se establece que la eventual celebración de estos ejercicios se llevará a cabo el primer domingo del mes de julio. A continuación se desglosan los argumentos para cada uno de los dos aspectos que comprende esta propuesta: iniciativa preferente y referéndum para las iniciativas de reforma constitucional.

La iniciativa preferente del Presidente o trámite legislativo preferente, como suele denominarse a la propuesta objeto de esta iniciativa, se considera (con distintos matices), en las constituciones de varias democracias alrededor del mundo, incluyendo a las de Alemania, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Francia, Nicaragua y Paraguay. Al considerar los plazos límite establecidos por las constituciones latinoamericanas que incluyen esta figura en su régimen constitucional se establecen los siguientes datos: Chile, Colombia y Ecuador establecen para dictaminar las iniciativas remitidas por el Presidente con el carácter de preferentes, un plazo de treinta días. Paraguay por su parte señala un plazo de sesenta días.

Las reformas propuestas en esta iniciativa permitirán agilizar la respuesta del Congreso a la agenda gubernamental que se defina como prioritaria. Esta circunstancia normativa obligará al gobierno federal a identificar sus prioridades legislativas y la conveniencia de las propuestas ante los legisladores. El beneficio derivado para la ciudadanía incluye una agenda discutida con mayor celeridad y alta relevancia pública. Asimismo, el Ejecutivo podrá elegir aquellos proyectos en los cuales estará dispuesto a sumir la totalidad de la responsabilidad política por la aprobación de iniciativa en caso de que el Congreso decida no pronunciarse.

Las modificaciones propuestas a las facultades de iniciativa del Ejecutivo, así como al correspondiente trámite legislativo por parte del Congreso de la Unión, incentivan también la corresponsabilidad entre éste y el Presidente en la conducción del Estado,

Así, se propone limitar el ejercicio de la facultad del trámite preferente a sólo dos iniciativas que se definan como prioritarias para cada primer periodo de sesiones del año legislativo. Estas iniciativas deberán ser presentadas por el titular del Poder Ejecutivo al inicio del correspondiente periodo de sesiones. Así, se propicia la temprana definición de prioridades de gobierno tanto para los legisladores, como para la ciudadanía. Ambos sectores contarán pues con elementos oportunos para formar sus opiniones y expresarlas, y retroalimentar así un proceso público de deliberación democrática.

En lo que toca al aspecto del referéndum, para efectos de esta iniciativa, se entenderá como tal al mecanismo a través del cual se someten a consideración de la ciudadanía iniciativas de reforma constitucional sobre las que el Congreso no se haya pronunciado cuando fueron objeto de trámite legislativo preferente. Lo anterior sin menoscabo del procedimiento de reforma constitucional vigente establecido en el Artículo 135 de la Constitución.

La inclusión en el texto constitucional de este mecanismo de democracia directa ofrecerá a la ciudadanía una oportunidad adicional de incidencia efectiva sobre el contenido de la Ley Fundamental. A través de este mecanismo serían los propios ciudadanos quienes determinen la aprobación o rechazo de iniciativas de reforma constitucional que el Presidente de la República haya propuesto como relevantes para el desarrollo de la nación, pero sobre las cuales el Congreso de la Unión no se haya pronunciado.

Adicionalmente, al depositar en la ciudadanía la decisión final sobre el destino de estas propuestas, se fortalece el sistema de contrapesos, evitando atribuir al Ejecutivo una facultad del Constituyente Permanente.”

Cabe destacar la enorme importancia de la exposición de motivos dentro de toda iniciativa, pues es la parte inicial (introdutoria) de un proyecto de iniciativa, donde el (los) proponente (s) da (n) a conocer las razones que tiene (n) para crear, modificar, reformar, adicionar, derogar, abrogar uno o varios artículos o un ordenamiento jurídico completo.

También sirve como instrumento interpretativo de la voluntad del legislador, una guía para resolver las posibles dudas que pudiera presentar el proyecto y sobre todo, para plasmar con claridad tanto la problemática a resolver, como la intención manifiesta del legislador.

Así las cosas, en concreto, la propuesta del Ejecutivo Federal respecto del tema de iniciativa preferente, consiste en:

a) Facultar al Presidente de la República para presentar hasta dos iniciativas de ley o decreto preferentes al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones. Dichas iniciativas, que constituyen un privilegio presidencial, deberán ser votadas por ambas cámaras antes de que concluya ese periodo, de lo contrario, se entenderán aprobadas.

b) Establecer el referéndum, para el caso de reformas o adiciones constitucionales derivadas de las iniciativas preferentes del Presidente de la República, que no hubieran sido votadas por ambas cámaras antes de que concluya el periodo en que fueron presentadas.

Al respecto, la iniciativa de referencia prevé, entre otros aspectos, que:

- La convocatoria a referéndum será hecha por el IFE, previa solicitud que le haga el Presidente de la República, dentro de los diez días posteriores a la conclusión del periodo correspondiente;
- La votación se llevará el primer domingo del mes de julio del año correspondiente;
- Se reputarán aprobadas las iniciativas que cuenten con las dos terceras partes de los votos emitidos a favor a nivel nacional en el referéndum, y con más de la mitad de los votos a favor en la mayoría de las entidades federativas;
- Para que los resultados del referéndum sean obligatorios se requiere la participación del 50% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

3. COMENTARIOS AL TEMA DE INICIATIVA PREFERENTE DE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL EJECUTIVO FEDERAL

Comentario. El Ejecutivo Federal podría presentar las dos iniciativas con carácter de preferente ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión (salvo las que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, pues esas deben discutirse primero en la Cámara de Diputados)³⁸⁰ **al inicio** de cada primer periodo ordinario de sesiones.

³⁸⁰ Véase el inciso H), del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por consiguiente, esas iniciativas **únicamente** podrían presentarse el día **1º de septiembre** de cada año, pues si las presentare cualquier **otro día no** tendrían el carácter de preferente, aún y cuando así lo insistiera el titular del Ejecutivo Federal, y serían atendidas bajo el procedimiento legislativo normal.

Ello es así, pues de conformidad con el artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a continuación transcrito, el primer periodo de sesiones ordinarias inicia el 1º de septiembre de cada año:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del **1o. de septiembre de cada año**, para celebrar un **primer período de sesiones ordinarias** y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

Comentario. Las iniciativas (hasta dos como máximo) que con el carácter de preferente presente el Presidente de la República ante cualquiera de las Cámaras del Congreso General, el 1º de septiembre de cada año, deberán ser estudiadas y dictaminadas por ambas cámaras antes de que concluya ese primer periodo de sesiones, de lo contrario se tendrán por aprobadas en los términos en que las presentó el Presidente.

Lo anterior quiere decir que el **término** con que contará el Congreso General para estudiar, dictaminar y votar las iniciativas preferentes será **del 1º de septiembre al 15 de diciembre** del mismo año, **o hasta el 31 de diciembre** cuando el Presidente de la República esté iniciando su periodo de gobierno. Ello de conformidad con lo previsto por el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a continuación transcrito:

Artículo 66. Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. **El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año.** El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Comentario. Las Cámaras de Diputados y de Senadores tienen que analizar, discutir y votar la o las iniciativas preferentes antes de que

concluya el primer periodo de sesiones ordinarias. De no hacerlo, ocurriría lo siguiente:

a) Si el contenido de las iniciativas preferentes recae sobre leyes o decretos, entonces se tendrán por aprobadas de manera automática, es decir, operará una afirmativa ficta, en los términos presentados por el Ejecutivo Federal.

Al respecto, los diputados y senadores del Congreso de la Unión deben analizar y discutir profundamente la figura de afirmativa ficta que propone el Ejecutivo Federal para sus proyectos preferentes. Ello es así, pues podrían ocurrir los siguientes supuestos que, evidentemente, serían lamentables:

- Que ocurra que las Cámaras del Congreso General estén estudiando y discutiendo el o los proyectos preferentes del Ejecutivo Federal, y que por haber concluido el primer periodo de sesiones ordinarias se apruebe o aprueben en automático, sin tomar en cuenta y desestimando todo el trabajo parlamentario y político que el Poder Legislativo ya hubiese realizado. Y es que hay que tomar en cuenta, que las iniciativas pueden contener un solo tema o múltiples temas, lo que hace más complejo y prolongado su estudio, análisis, discusión y votación.
- Que los diputados o senadores del Congreso General, ante el evidente finiquito del primer periodo de sesiones ordinarias, y con la finalidad de que no opere en automático la afirmativa ficta, decidan votar en sentido negativo una iniciativa cuyo contenido pudiese haber sido positivo para la nación, pero que requería de mayor tiempo de estudio y discusión para perfeccionarse.

b) Si el contenido de las iniciativas preferentes recae sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se tendrán por aprobadas de manera automática, sino que deberán pasar a un proceso de votación mediante referéndum.

La convocatoria a referéndum será hecha por el IFE, previa solicitud que le haga el Presidente de la República, dentro de los diez días posteriores a la

conclusión del periodo correspondiente. La votación se llevará el primer domingo del mes de julio del año correspondiente.

Se reputarán aprobadas las iniciativas que cuenten con las dos terceras partes de los votos emitidos a favor a nivel nacional en el referéndum, y con más de la mitad de los votos a favor en la mayoría de las entidades federativas.

Para que los resultados del referéndum sean obligatorios se requiere la participación del 50% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Comentario. En el análisis y discusión que se realice para efectos de estudiar la incorporación del derecho de iniciativa preferente del titular del Ejecutivo Federal en la Constitución Federal, los diputados y senadores deberán tomar en consideración las **obligaciones constitucionales vigentes** que tienen.

Ello es así, pues durante el **mismo primer periodo de sesiones** de cada año, ambas Cámaras del Congreso de la Unión deberán examinar, discutir, en su caso modificar, y aprobar la **Ley de Ingresos de la Federación**, lo cual deberá ocurrir a más tardar el **31 de octubre**, según lo dispuesto por la fracción IV, del artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a continuación transcrito:

Artículo 42.- La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento:

...

IV. La Ley de Ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el **31 de octubre**;

Por su parte, la Cámara de Diputados, por ser una facultad exclusiva de ella, deberá examinar, discutir, en su caso modificar, y aprobar el **Presupuesto de Egresos de la Federación** a más tardar el **15 de noviembre**, según lo dispuesto por la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a continuación transcrito:

IV. ...

... **La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación** a más tardar el día **15 del mes de noviembre**.

Cabe destaca que **ambos documentos**, la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el proyecto Presupuesto de Egresos de la Federación, **llegan a la Cámara de Diputados el 8 de septiembre**, tal como lo dispone la primera parte del párrafo segundo de la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a continuación transcrita:

“El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día **8 del mes de septiembre**, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.”

Y, cuando el **Presidente de la República inicie su encargo**, en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día **15 del mes de diciembre**.

Lo anterior resulta por demás importante, pues por cuestiones prácticas los legisladores deberán considerar si será **política y laboralmente viable** que en el mismo primer periodo de sesiones ordinarias se examinen, discutan, modifiquen y aprueben, además de la **Ley de Ingresos de la Federación** y del **Presupuesto de Egresos de la Federación** forzosamente, también las **iniciativas preferentes** que, en su caso, presentare el titular del Ejecutivo Federal, así como el **trabajo parlamentario** que, sin ser preferente, deba ser atendido como parte del trabajo normal del Congreso.

Con el objeto de ser más gráficos, a continuación se presenta el siguiente cuadro:

Obligaciones constitucionales que los diputados y senadores deberán cumplir forzosamente durante el primer periodo de sesiones de cada año.	
FECHA EN QUE EL EJECUTIVO LO MANDA AL PODER LEGISLATIVO.	FECHA LÍMITE QUE TIENE EL PODER LEGISLATIVO PARA APROBARLO
8 de septiembre o 15 de diciembre cuando el Presidente inicie su encargo.	31 de octubre o 31 de diciembre cuando el Presidente inicie su encargo.
8 de septiembre o 15 de diciembre cuando el Presidente inicie su encargo.	15 de noviembre o 31 de diciembre cuando el Presidente inicie su encargo.

1º de septiembre.	15 de diciembre o 31 de diciembre cuando el Presidente inicie su encargo.
1º de septiembre.	15 de diciembre o 31 de diciembre cuando el Presidente inicie su encargo.

En adición a lo anterior, es importante que no pase desapercibido que la propuesta del Presidente de la República, contiene **otra reforma** que propone que cuando las **elecciones** de legisladores federales coincidan con las de Presidente de la República, éstas deberán realizarse en el segundo domingo de **agosto**.

En ese contexto, la instalación de la Legislatura se llevaría a cabo **el 1º de octubre del año** correspondiente, situación que evidentemente comprometería aún más los **términos y la agenda parlamentaria** para que los legisladores aprueben la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, el proyecto Presupuesto de Egresos de la Federación, la o las iniciativas preferentes que presente el Ejecutivo Federal, y el demás trabajo parlamentario habitual del Congreso.

4. DOCTRINA, Y OPINIONES PÚBLICAS, EN MATERIA DE INICIATIVA PREFERENTE

a) Diversos estudiosos del derecho, opinan que las iniciativas provenientes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos son superiores a las de los diputados y senadores, pues afirman que el Ejecutivo Federal tiene el mejor conocimiento de los problemas que aquejan a la sociedad y de las soluciones que al efecto se requieren, ello por virtud de su labor cotidiana de sus atribuciones administrativas, tal y como se demuestra a continuación:

Felipe Tena Ramírez

“... Y en cuanto al Presidente de la República, nuestra Constitución lo asocia a la función legislativa al otorgarle la facultad de comenzar el proceso legislativo mediante la iniciativa de leyes y decretos. Atenúase así la división de Poderes y se reconoce que el Ejecutivo Federal está en aptitud, por su conocimiento de las necesidades públicas, de proponer a las Cámaras proyectos acertados. De hecho son las iniciativas del Presidente de la República las únicas que merecen la atención de nuestras Cámaras, lo cual se debe no sólo a la impreparación de los

legisladores, sino también al acrecentamiento del poder del Ejecutivo.”³⁸¹

Carlos E. Colautti

“En efecto, dado que el Presidente es el jefe político de la administración, dirige la política interna y exterior y maneja las finanzas, está en óptima situación para calibrar cuáles son las necesidades legislativas inmediatas” .³⁸²

Ignacio Burgoa Orihuela

“La facultad de iniciar leyes que el artículo 71, fracción I, de la Constitución, otorga al Presidente de la República siempre se ha estimado como un fenómeno de colaboración legislativa del Ejecutivo con los órganos encargados de su expedición en México todas las constituciones que han regido lo previeron, pues se ha considerado con toda justificación que es dicho funcionario quien, por virtud de su diaria y constante actividad gubernativa, está en contacto con la realidad dinámica del país y quien, por ende, al conocerla en los problemas y necesidades que afronta, es el más capacitado para proponer las medidas legales que estime adecuadas a efecto de resolverlos y satisfacerlas. Además, y esto acontece frecuentemente en la práctica, los proyectos de ley que emanan del Presidente de la República, por el mejor conocimiento de causa de su formación supone, son los que menos errores, absurdos o aberraciones contienen, permitiendo su confección serena y desapasionada una mejor sistematización de las normas que comprende, sin motivarse, por lo general, en la demagogia política que suele matizar a los que provienen de los diputados o senadores.”³⁸³

José Gamas Torruco

“La complejidad técnica de la legislación contemporánea requiere del Ejecutivo. La posibilidad, los medios y la responsabilidad de estructurar los proyectos de leyes en ámbitos materiales que por su naturaleza

³⁸¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 33ª edición, México, Editorial Porrúa, año 2000, p. 286.

³⁸² E. COLAUTTI, Carlos, *Derecho constitucional*, 2a edición, Argentina, Editorial Universidad, año 1998, p. 171.

³⁸³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 17ª edición, México, Editorial Porrúa, año 2005, p. 780.

quedan dentro de la administración, obligan a éste a un conocimiento profundo de la problemática respectiva y a hacer las propuestas consecuentes.

Además, un Estado de derecho exige que la capacidad de liderazgo social, de captación de las demandas sociales, su procesamiento y la previsión de situaciones futuras queden en leyes y no en actos de autoridad al margen de la norma.”³⁸⁴

b) Miguel Carbonell³⁸⁵ refirió que le preocupa y mucho que se pretenda legislar al margen del Congreso. No está de acuerdo en que la iniciativa preferente pueda devenir en nueva ley, que no ha sido discutida, ni votada por los representantes populares, pues ¿Qué pasaría si el Presidente manda bajo esa lógica una nueva Ley del IVA o una nueva Ley del Impuesto sobre la renta? ¿Qué legitimidad tendrían, una Ley Federal del Trabajo o una nueva Ley de Amparo? promulgadas sin debate parlamentario.

Señala que la afirmativa ficta que se propone, crea problemas serios, de calidad deliberativa, y dispara en el centro de la capacidad del Congreso, para constituirse como el foro de la representación nacional. Legislar al margen del parlamento, es algo que no debe ocurrir en ninguna democracia robusta.

Igualmente, afirma que el mismo comentario merece el caso de las reformas constitucionales, pues aún y cuando la idea de matizar ese riesgo a través del referéndum puede ser un guiño efectivo para la opinión pública, en realidad puede ser peligroso, bajo gobierno con liderazgos mesiánicos o carismáticos de por medio; de tal suerte que se salte al congreso y se apele directamente al pueblo. Ello puede prefigurar un asalto popular al congreso, orquestado desde el Ejecutivo; y por ningún motivo, debe ser, desde luego, aprobado.

c) El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México,³⁸⁶ comparte la propuesta del Poder Ejecutivo en lo general, pero no en la forma ni en los efectos; es decir, no está de acuerdo con el hecho de que si el Congreso no cumple con el tiempo

³⁸⁴ GAMAS TORRUCO, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, año 2001, p. 819.

³⁸⁵ Véase la página de Internet http://www.concuerda.mx/pros_y_cons_ref_9.php

³⁸⁶ Véase la página de Internet <http://www.correo-gto.com.mx/notas.asp?id=150637>

estipulado en el procedimiento legislativo abreviado, la iniciativa de ley presentada por el Jefe del Ejecutivo se tendrá como aprobada.

En relación con el referéndum, el Instituto sugiere dos cuestiones con las cuales no se está de acuerdo: a) que el Presidente en ningún caso pueda convocar al pueblo a un referéndum, pues sometería a los poderes legislativo y judicial mediante la apelación directa al pueblo; y, b) que el Jefe del Ejecutivo prefiera utilizar la iniciativa preferente, de tal forma, que no se convoque a las legislaturas de los estados a participar en el proceso de reforma constitucional. Consecuentemente, esta propuesta vulneraría una de las garantías básicas sobre las que reposa el sistema federal.

En cambio, propone dos modalidades de referéndum: el obligatorio y el potestativo, a fin de preservar la organización federal de la República y evitar los peligros de un presidencialismo plebiscitario.

d) El 3 de marzo de 2010, el Dr. Alejandro Poiré, Subsecretario de Población y Migración, durante su participación en el Foro Análisis y Discusión sobre la Reforma Política, realizado en la H. Cámara de Diputados, expresó que la iniciativa preferente es un mecanismo que tiene como objetivo garantizar la atención del Congreso en un sentido positivo o negativo a dos prioridades al año del Presidente de la República.³⁸⁷

Agregó que lo mismo ocurre con la iniciativa preferente en materia constitucional y después el referéndum. Es decir, que aquellas iniciativas en materia constitucional que no hayan sido votadas por ambas Cámaras del Congreso, pasarían al referéndum ciudadano y en ese sentido también la lógica del referéndum con respecto a la propuesta del Presidente, después del proceso legislativo, también tiene la lógica de tener la posibilidad de que se genere un producto que es una reforma constitucional, con las acotaciones que establece la iniciativa.

e) El Diputado Emilio Chuayffet Chemor, durante la reunión plenaria del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en Boca del Río, Veracruz, al referirse a la propuesta en materia política presentada por el Presidente de la República, en específico al tema que nos ocupa, expresó que la iniciativa preferente le da derecho al Presidente de la

³⁸⁷ Véase la página de internet
<http://www.gobernacion.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=salaprensa&articulo=1903>

República de que en el mismo período debe ser dictaminada y votada y si no se hiciere, aprobada en sus términos. Afirmativa ficta, excepto en el caso de reformas constitucionales que van al referéndum.³⁸⁸

El diputado manifestó que en gobernación se les perdió la otra parte del artículo pues en todos los países con iniciativa preferente, se le da un derecho de preferencia al Presidente y también se le castiga. “De qué manera, si el presidente envía una iniciativa preferente y calculó mal el apoyo a esa iniciativa y no es votada a favor, en dos años no puede volver a presentarla. Él sabrá, él tiene que ejercer su derecho a la preferencia con talento y calculando las alianzas políticas en el congreso, esa parte ya no la pusieron.”

f) Lorenzo Córdova señaló que: “El referéndum tal y como ha sido planteado en la iniciativa presidencial, es un mecanismo subsidiario frente al Legislativo y solamente limitado a las iniciativas preferentes en materia constitucional. Nunca debe permitirse el llamado a la consulta, al referéndum en este caso, por el Ejecutivo, sin un visto bueno, sin la ponderación, sin la mediación del Legislativo”.³⁸⁹

g) El 22 de diciembre de 2009, el periódico el Universal publicó un artículo de opinión en el que se dijo que la iniciativa preferente era una manera de fortalecer al titular del Ejecutivo, sobre todo en épocas recientes en las que ha existido cierto conflicto entre él y los integrantes del poder Legislativo.

Sin embargo, se indicó que esa propuesta -cuya mira es la de dotar con mayor campo de acción al Presidente, para que éste a su vez emprenda “las reformas que el país necesita”, sin necesidad de demoras a consecuencia del análisis y discusión por parte de la oposición legislativa- no materializa otra cosa más que la imposición de la voluntad presidencial por encima de cualquier otra, favoreciendo así la perpetración de un presidencialismo, el mismo contra el que se luchó durante poco más de 70 años.³⁹⁰

³⁸⁸<http://www.electoral.org/2010/02/participacion-del-diputado-emilio-chuayffet-chemor-en-la-reunion-plenaria-del-grupo-parlamentario-del-pri-en-boca-del-rio-veracruz/>

³⁸⁹ Véase la página de Internet http://www.concuerda.mx/pros_y_cons_ref_9.php

³⁹⁰ Véase la página de Internet <http://www.danielmartinez.org.mx/portal/>

h) El 28 de febrero de 2010, Alfredo Sainez³⁹¹ se pronunció a favor de la propuesta del Ejecutivo Federal, por las siguientes consideraciones:

Fortalece la cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo. El funcionamiento general del régimen de gobierno mexicano y constituye un incentivo para la corresponsabilidad entre ambos poderes.

No limita de modo alguno las facultades del Congreso de modificar o rechazar en su totalidad las propuestas que presente el Ejecutivo, simplemente incide en el plazo para el desahogo y resolución de las mismas.

En perspectiva comparada, el trámite legislativo preferente, se contempla con distintos matices en las legislaciones de Alemania, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Francia, Nicaragua y Paraguay.

Agiliza la respuesta del Congreso a la agenda gubernamental que se define como prioritaria, paralelamente, obliga al gobierno federal a identificar sus prioridades legislativas y la conveniencia de las propuestas ante los legisladores.

El referéndum ofrece a la ciudadanía una oportunidad adicional de incidencia efectiva sobre el contenido de la Carta Magna, particularmente, sobre las iniciativas que el Presidente de la República haya propuesto y el Congreso de la Unión no se haya pronunciado; se fortalece el sistema de contrapesos, evitando atribuir al Ejecutivo una facultad del Constituyente Permanente.

i) El miércoles 3 de febrero de 2010, Andrés García Torres opinó que la iniciativa preferente busca agilizar la respuesta del Congreso a las reformas que son más urgentes para la sociedad, porque si algo daña a los ciudadanos es la falta de decisión de su representación política. Se busca que el Ejecutivo pueda proponer hasta dos iniciativas cada año legislativo, al inicio del primer periodo ordinario de sesiones, de manera que estas iniciativas, de la mayor trascendencia para el país, necesariamente tengan que ser votadas, a favor o en contra, por el Congreso y no puedan ser enviadas a la llamada “Congeladora”.

Que no se trata de imponer al Congreso una propuesta específica, sino de garantizar que cuando menos la discuta y la vote, en cualquier sentido, pero que decida. Así, el ciudadano podrá evaluar el sentido del

³⁹¹ Véase la página de Internet <http://www.correo-gto.com.mx/notas.asp?id=150637>

voto de sus representantes y premiar o castigar a los partidos y a los legisladores por la manera en que votan.

Además, que la iniciativa preferente existe en muchos países, permite ordenar y jerarquizar la agenda nacional de acuerdo con los temas más importantes. Además, se propone la posibilidad de someter las iniciativas de reforma constitucional a un referéndum en caso de que el Congreso no se pronuncie sobre ellas. Así, se obliga al Congreso a asumir la responsabilidad de aprobar o rechazar propuestas concretas y se devuelve al ciudadano el poder que le corresponde para impulsar cambios legislativos por encima de intereses partidistas o de grupo, a través del referéndum.³⁹²

j) Otra opinión la hallamos en la siguiente dirección de Internet <http://www.reformapolitica.gob.mx/?page=prop9-iniciativa-preferente>.

Refiere que la legislación actual no brinda certidumbre sobre la resolución inmediata de las iniciativas enviadas por el Presidente de la República al Congreso; que no existe un mecanismo que obligue a los legisladores a discutir, dictaminar y votar las iniciativas, así que muchas iniciativas del Ejecutivo Federal pueden nunca discutirse o dictaminarse, lo cual imposibilita la toma de decisiones y la resolución de temas prioritarios.

Indica que sin un mecanismo que determine y transparente las prioridades legislativas y de gobierno, los ciudadanos no pueden tener claridad sobre cuáles son los temas y agenda del Ejecutivo y del Legislativo que son de interés de la sociedad.

Afirma también que, en ocasiones, cuando el Ejecutivo introduce al Congreso iniciativas que buscan implementar cambios sustanciales en el país, algunos legisladores optan deliberadamente por no definir una postura para no comprometerse ante sus electores. Es decir, le dan más importancia a un cálculo político que las necesidades del país.

La plataforma electoral que resulta ganadora en comicios presidenciales, puede requerir adecuaciones legales para su ejecución. Si el Congreso no discute las iniciativas del Presidente, se limita la capacidad de implementación de las políticas que los ciudadanos eligieron para el país.

³⁹² Véase la página de Internet <http://civitas-consultoria.blogspot.com/2010/02/la-iniciativa-preferente.html>

Por último, expresa cuales serían los beneficios de implementar la iniciativa preferente en el marco constitucional:

Generaría un mayor diálogo entre el Ejecutivo y el Legislativo. La iniciativa preferente obliga al Ejecutivo y al Legislativo a discutir una agenda común en torno a temas y prioridades nacionales. Dado que son poderes complementarios, no pueden trabajar sobre agendas independientes, sino fortalecerse el uno al otro en el ámbito de sus facultades.

Obligaría al Ejecutivo a definir prioridades y el Legislativo a responder a ellas. La iniciativa preferente permite al Congreso y a los ciudadanos a tener claridad sobre las prioridades del Ejecutivo Federal y garantiza que en el Congreso al menos se discutan y voten estos proyectos e iniciativas, que son del interés de la ciudadanía. Los Poderes contarán con este mecanismo para desahogar las discusiones necesarias para el país. Se evita la inmovilidad y la falta de decisiones de los gobernantes.

Fortalece el sistema de pesos y contrapesos entre los Poderes de la Unión. La iniciativa obligaría al Congreso a discutir las iniciativas preferentes enviadas por el Ejecutivo, pero también mantiene intacto su derecho a votar en contra de ellas si no las considera convenientes para el país. Esto mantiene el sistema de pesos y contrapesos para la relación entre los Poderes de la Unión.

k) Una opinión más en relación al tema de la iniciativa preferente es la que aduce que la inclusión de ese mecanismo agiliza el proceso legislativo y mejora la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo, introduciendo reglas que den certeza a los tiempos de discusión de las iniciativas que el gobierno considera prioritarias para el país.³⁹³ Comenta que el carácter de preferente no limita de modo alguno las facultades del Congreso de modificar o rechazar un su totalidad las propuestas que presente el Ejecutivo, sino que simplemente incide en el plazo para el desahogo y resolución de las mismas.

Y, que permitir el referéndum como mecanismo para resolver definitivamente sobre las iniciativas de reforma constitucional en las que el Congreso no se pronuncie, ofrece un instrumento de decisión que

³⁹³ Véase la página de Internet http://www.concuerda.mx/pros_y_cons_ref_9.php

involucra la participación del Legislativo y el Ejecutivo, y que responde directamente a la voluntad de la ciudadanía.

5. LA INICIATIVA PREFERENTE EN MÉXICO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece cuáles son los sujetos que tienen derecho de presentar iniciativas ante el Poder Legislativo Federal, a saber: el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; los diputados y senadores del Congreso de la Unión; las legislaturas de los estados; y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en materias relativas al Distrito Federal.

Para el trámite de las iniciativas, el último párrafo del artículo 71 de la Constitución Federal, prevé que las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Al respecto, es de comentar, brevemente pues no es materia de esta investigación, que nunca se ha expedido el Reglamento de Debates a que hacer referencia el artículo 71, de tal suerte que todas las iniciativas siguen el mismo proceso de turnarse a comisión.

Ahora bien, el procedimiento legislativo que siguen las iniciativas está regulado en los artículos 71 y 135 constitucionales, el cual no comentaremos pues no forma parte de éste trabajo. Lo único a que haremos alusión, y que es relevante para nuestro propósito, es el hecho de que el marco constitucional no contempla algún procedimiento legislativo preferente para las iniciativas de alguno de los sujetos facultados para presentarlas. Es decir, en nuestra Carta Magna no regula la iniciativa preferente.

Empero, aunque no establece algún mecanismo de análisis de iniciativas preferente, tampoco lo prohíbe, no lo restringe, lo cual resulta relevante si de la lectura del párrafo primero del artículo 41 de nuestra Carta Magna, coincidimos en que el mismo permite que las constituciones locales establezcan sus propios principios, disposiciones, valores, etc., siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal, tal y como se advierte de la siguiente transcripción:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en

lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

¿Y lo anterior qué quiere decir? Quiere decir que las entidades federativas tienen la facultad de incorporar a sus constituciones locales algún mecanismo o figura jurídica de iniciativa preferente, sin que ello implique la contravención de las estipulaciones del Pacto Federal.

No obstante, al realizar un análisis del ámbito constitucional local de todos los estados de la República Mexicana, incluido el Distrito Federal, con el propósito de conocer cuáles de esas entidades establecen la figura jurídica de la iniciativa preferente en su derecho interno, o si prevén algún procedimiento de análisis de iniciativas preferente, el resultado fue absoluto. Ninguna entidad federativa, ni el Distrito Federal, contemplan el derecho preferente de iniciativa en su normatividad local.

6. LA INICIATIVA PREFERENTE EN ALGUNAS NACIONES DE AMÉRICA

Se realizó un estudio de derecho comparado de las constituciones de 17 naciones de América, con el propósito de conocer si regulan el derecho de iniciativa preferente a favor del titular del Ejecutivo Federal.

Los países estudiados fueron los siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela.

De los 17 estudiados, encontramos que **7** son las naciones que **sí** establecen el derecho de iniciativa preferente en su constitución política, a saber: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Perú. Los **10** países restantes **no**.

A continuación, se presenta la regulación jurídica constitucional de las naciones que contemplan el derecho de iniciativa preferente:

Brasil.

La Constitución de la República Federal de Brasil establece que el Presidente de la República podrá solicitar tramitación de urgencia para los proyectos de su iniciativa.

Si la Cámara de los Diputados y el Senado Federal no se manifiestan cada cual, sucesivamente, sobre la propuesta en un plazo de cuarenta y cinco

días, ella será incluida en el siguiente orden del día, aplazándose la deliberación de los demás asuntos, para que se ultime la votación.

Chile.

La Constitución Política de la República de Chile prevé la facultad del Presidente de la República de comunicar al Congreso la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites. Cuando así lo hace, la Cámara respectiva debe pronunciarse dentro del plazo máximo de treinta días.

Colombia.

La Constitución Política de la República de Colombia, establece que el Presidente de la República tiene la atribución para solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva cámara debe decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días.

Aun dentro de este lapso, la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él.

Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, ésta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate.

Ecuador.

La Constitución Política de Ecuador confiere al Presidente de la República la atribución de enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. Por su parte, la Asamblea debe aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de esos proyectos es el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.

Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la

Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.

Nicaragua.

La Constitución Política de la República de Nicaragua prevé que en caso de iniciativa urgente del Presidente de la República, será potestativo para la Junta Directiva someterla de inmediato a discusión del plenario, si se hubiera entregado el proyecto a los diputados con cuarenta y ocho horas de anticipación.

Paraguay.

La Constitución Política de la República de Paraguay faculta al Poder Ejecutivo para solicitar el tratamiento urgente de proyectos de ley que envíe al Congreso. En esos casos, el proyecto debe ser tratado por la Cámara de origen dentro de los treinta días de su recepción, y por la revisora en los treinta días siguientes. El proyecto se tiene por aprobado si no se lo rechaza dentro de los plazos señalados.

Además, el tratamiento de urgencia puede ser solicitado por el Poder Ejecutivo aún después de la remisión del proyecto, o en cualquier etapa de su trámite. En tales casos, el plazo empezará a correr desde la recepción de la solicitud.

Por su parte, cada Cámara, por mayoría de dos tercios, podrá dejar sin efecto, en cualquier momento, el trámite de urgencia, en cuyo caso el trámite ordinario se aplicará a partir de ese momento.

El Poder Ejecutivo, dentro del período legislativo ordinario, puede solicitar al Congreso únicamente tres proyectos de ley de tratamiento urgente, salvo que la Cámara de origen, por mayoría de dos tercios, acepte dar dicho tratamiento a otros proyectos.

Perú.

La Constitución Política del Perú establece que tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.

CONCLUSIONES

Primera. La iniciativa preferente consiste en facultar exclusivamente al titular del Poder Ejecutivo Federal, para que presente un número determinado de iniciativas ante el Poder Legislativo, y éste proceda a analizarlas de manera inmediata sobre cualquier otra iniciativa, las dictamine y realice la votación correspondiente, aprobando o rechazando la propuesta.

Segunda. La propuesta del Ejecutivo Federal respecto del tema de iniciativa preferente, consiste en facultarlo para presentar hasta dos iniciativas de ley o decreto preferentes al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones. Dichas iniciativas, que constituyen un privilegio presidencial, deberán ser votadas por ambas cámaras antes de que concluya ese periodo, de lo contrario, se entenderán aprobadas.

Asimismo, en establecer el referéndum para el caso de reformas o adiciones constitucionales derivadas de las iniciativas preferentes del Presidente de la República, que no hubieran sido votadas por ambas cámaras antes de que concluya el periodo en que fueron presentadas.

Tercera. De conformidad con la iniciativa del Ejecutivo Federal, las iniciativas preferentes únicamente podrían presentarse el día 1º de septiembre de cada año, pues si las presentare cualquier **otro día no** tendrían el carácter de preferente, aún y cuando así lo insistiera el titular del Ejecutivo Federal, y serían atendidas bajo el procedimiento legislativo normal.

Cuarta. De conformidad con la iniciativa del Ejecutivo Federal, el término con que contará el Congreso General para estudiar, dictaminar y votar las iniciativas preferentes será del 1º de septiembre al 15 de diciembre del mismo año, o hasta el 31 de diciembre cuando el Presidente de la República esté iniciando su periodo de gobierno.

Quinta. Los diputados y senadores del Congreso de la Unión deben analizar y discutir profundamente la figura de afirmativa ficta que propone el Ejecutivo Federal para sus proyectos preferentes. Ello es así, pues podrían ocurrir los siguientes supuestos que, evidentemente, serían lamentables:

- Que ocurra que las Cámaras del Congreso General estén estudiando y discutiendo el o los proyectos preferentes del Ejecutivo Federal, y que por haber concluido el primer periodo de sesiones ordinarias se apruebe o aprueben en automático, sin tomar en consideración y desestimando todo el trabajo parlamentario y político que el Poder Legislativo ya hubiese realizado. Y es que hay que tomar en cuenta, que las iniciativas pueden contener un solo tema o múltiples temas lo que hace más complejo y prolongado su estudio, análisis, discusión y votación.
- Que los diputados o senadores del Congreso General, ante el evidente finiquito del primer periodo de sesiones ordinarias, y con la finalidad de que no opere en automático la afirmativa ficta, decidan votar en sentido negativo una iniciativa cuyo contenido pudiese haber sido positivo para la nación, pero que requería de mayor tiempo de estudio y discusión para perfeccionarse.

Sexta. De conformidad con la iniciativa del Ejecutivo Federal, los legisladores deberán considerar si será **política y laboralmente viable** que en el mismo primer periodo de sesiones ordinarias se examinen, discutan, modifiquen y aprueben, además de la **Ley de Ingresos de la Federación** y del **Presupuesto de Egresos de la Federación** forzosamente, también las **iniciativas preferentes** que, en su caso, presentare el titular del Ejecutivo Federal, así como el **trabajo parlamentario** que, sin ser preferente, deba ser atendido como parte del trabajo normal del Congreso.

En adición a lo anterior, es importante que no pase desapercibido que la propuesta del Presidente de la República, contiene **otra reforma** que indica que cuando las **elecciones** de legisladores federales coincidan con las de Presidente, éstas deberán realizarse en el segundo domingo de **agosto**.

En ese contexto, la instalación de la Legislatura se llevaría a cabo **el 1º de octubre del año** correspondiente, situación que evidentemente comprometería aún más los **términos y la agenda parlamentaria** para que los legisladores aprueben la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, el proyecto Presupuesto de Egresos de la Federación, la o las iniciativas preferentes que presente el Ejecutivo Federal, y el demás trabajo parlamentario habitual del Congreso.

Séptima. Los sujetos que tienen derecho de presentar iniciativas ante el Poder Legislativo Federal son: el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; los diputados y senadores del Congreso de la Unión; las

legislaturas de los estados; y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en materias relativas al Distrito Federal.

Octava. El marco constitucional mexicano no contempla algún procedimiento legislativo preferente para las iniciativas de alguno de los sujetos facultados para presentarlas. Es decir, en nuestra Carta Magna no regula la iniciativa preferente.

Novena. Ninguna entidad federativa, ni el Distrito Federal, contemplan el derecho preferente de iniciativa en su normatividad local.

Décima. De 17 países analizados en materia de iniciativa preferente, se encontró que **7** son las naciones que **sí** establecen el derecho de iniciativa preferente en su constitución política, a saber: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Perú. Los **10** países restantes **no**.

BIBLIOGRAFIA

1. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 17ª edición, México, Editorial Porrúa, año 2005.
2. E. COLAUTTI, Carlos, *Derecho constitucional*, 2a edición, Argentina, Editorial Universidad, año 1998.
3. GAMAS TORRUCO, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, año 2001.
4. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 33ª edición, México, Editorial Porrúa, año 2000.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

1. Constitución de la Nación Argentina.
2. Constitución Política de la República de Bolivia.
3. Constitución de la República Federal de Brasil.
4. Constitución Política de la República de Chile.
5. Constitución Política de la República de Colombia.
6. Constitución Política de la República de Costa Rica.
7. Constitución Política de Ecuador.
8. Constitución Política de la República de El Salvador.
9. Constitución Política de la República de Guatemala.
10. Constitución Política de la República de Honduras.
11. Constitución Política de la República de Nicaragua

12. Constitución Política de la República de Panamá.
13. Constitución Política de la República de Paraguay.
14. Constitución Política del Perú.
15. Constitución del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico.
16. Constitución Política de la República de Uruguay.
17. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

LEGISLACIÓN NACIONAL

- 1.** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 24 de agosto de 2009.
- 2.** Constitución Política del Estado de Aguascalientes; publicada en el periódico oficial del estado el 13 de agosto de 1950; última reforma publicada en el periódico oficial del estado de Aguascalientes el 13 de julio de 2009.
- 3.** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; publicada en el Periódico Oficial No. 23, de Fecha 16 de Agosto de 1953, Tomo LXVI; última reforma del 7 de abril de 2009.
- 4.** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur; publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el 15 de enero de 1975; última reforma publicada el 24 de diciembre de 2008.
- 5.** Constitución Política del Estado de Campeche, emitida por decreto número 190 de fecha 29 de mayo de 1965, expedido por la XLIV Legislatura, entró en vigor el 10 de julio de 1965; última reforma expedida por decreto número 4, periódico oficial 4936 del 18 de noviembre de 2009.

- 6.** Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza; publicada en el Periódico Oficial, el 19 de febrero de 1918; última reforma publicada en el periódico oficial el 9 de octubre de 2009.
- 7.** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", los días 20, 27 de octubre 3, 10, 17 y 24 de noviembre de 1917; última reforma decreto 571, aprobada el 20 de junio de 2009.
- 8.** Constitución Política del Estado de Chiapas; publicada en el Periódico Oficial del Estado el 5 de febrero de 1921; última reforma publicada en el periódico oficial del Estado el 22 de abril de 2009.
- 9.** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial del Estado número 48 del 17 de junio de 1950; última reforma publicada en el periódico oficial del Estado No. 47 del 13 de junio de 2009.
- 10.** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango; emitida por decreto 11, en los periódicos oficiales del 48 al 21, de fecha 1º de noviembre de 1917 al 14 de marzo de 1918; última reforma publicada en el Periódico Oficial 10, del 4 de febrero de 2010.
- 11.** Constitución Política para el Estado de Guanajuato; publicada en el periódico oficial, 18 de octubre de 1917, decreto número 147; última reforma publicada en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato número 37, tercera parte del 5 de marzo de 2010.
- 12.** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado números 18, 19 y 20 del 3, 10 y 17 de noviembre de 1917 y número 1 del 5 de enero de 1918; última reforma publicada en el periódico oficial del gobierno del Estado número 37, el martes 06 de mayo de 2008.
- 13.** Constitución Política para el Estado de Hidalgo; publicada en el Periódico Oficial, el 1 de octubre de 1920; última reforma publicada en el periódico oficial del 14 de diciembre de 2009.

14. Constitución Política del Estado de Jalisco; entró en vigor el 2 de agosto de 1917; última reforma de fecha 2 de julio de 2009.

15. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; entró en vigor el 16 de agosto del 2006; última reforma publicada en la Gaceta del Gobierno el 10 de enero de 2010, en el decreto 36.

16. Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, los días jueves 7, domingo 10, jueves 14, domingo 17, jueves 21, domingo 24, jueves 28, de febrero; domingo 3, jueves 7, domingo 10 y jueves 14 de marzo de 1918; última reforma publicada en el periódico oficial del estado el 14 de abril de 2009, número 26, tomo: CXLVI, octava sección.

17. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; publicada en el Alcance al número 377 de "Morelos Nuevo", Periódico Oficial del Estado de Morelos, correspondiente al 16 de noviembre de 1930; última reforma publicada en el periódico oficial del Estado de Morelos número 4643, de fecha 18 de septiembre de 2008.

18. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit; publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, los días 17, 21, 24 y 28 de febrero y 3, 7, 10 y 14 de marzo de 1918; última reforma publicada en el periódico oficial el 18 de diciembre de 2009.

19. Constitución Política del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha 16 de Diciembre de 1917; última reforma publicada en el periódico oficial el 1º de mayo de 2009.

20. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; promulgada por bando solemne el martes 4 de abril de 1922; última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado del 21 de septiembre de 2009.

21. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; publicada el 2 de octubre de 1917; última reforma del 3 de junio de 2009.

- 22.** Constitución Política del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial del Estado “La Sombra de Arteaga” el día 18 de septiembre de 2009.
- 23.** Constitución Política del Estado de Quintana Roo; dado en el salón de sesiones de la legislatura constituyente en la ciudad de Chetumal, capital del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el viernes diez de enero de mil novecientos setenta y cinco; última reforma publicada en el Periódico Oficial el 11 de diciembre de 2009.
- 24.** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí; dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado, a los 30 días del mes de octubre de 1943, última reforma del 22 de julio de 2008.
- 25.** Constitución Política del Estado de Sinaloa; expedida por la Vigésima Novena Legislatura el 22 de junio de 1922, que reforma la del 25 de agosto de 1917; última reforma del 22 de octubre de 2008.
- 26.** Constitución Política del Estado de Sonora; dado en el salón de sesiones del Congreso Constituyente de Sonora, en la Villa de Magdalena, a los quince días del mes de septiembre de mil novecientos diecisiete; última reforma del 6 de abril de 2009.
- 27.** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco; publicada por bando solemne en todo el Estado, el 5 de abril de 1919; última reforma publicada en el periódico oficial: 6916 suplemento v de fecha 17 de diciembre de 2008.
- 28.** Constitución Política del Estado de Tamaulipas; dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado de Tamaulipas, el 27 de enero de 1921; última reforma en el decreto LX-721, publicada en el periódico oficial 109, del 10 de septiembre de 2009.
- 29.** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el día 11 de marzo de 2009.
- 30.** Constitución Política del Estado de Veracruz- Llave; publicada en el alcance a la gaceta oficial del estado número 24 de fecha 03 de febrero de

2000; última reforma publicada en decreto número 556 publicada en la gaceta oficial número extraordinario 201 del 24 de junio de 2009.

31. Constitución Política del Estado de Yucatán; publicada el 14 de enero de 1918; última reforma publicada en el Diario Oficial del 7 de agosto de 2009.

32. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas; publicada el 9 de enero de 1918; últimas reforma del 19 de abril de 2008.

PÁGINAS DE INTERNET

1. http://www.concuerda.mx/pros_y_cons_ref_9.php

2. <http://www.correo-gto.com.mx/notas.asp?id=150637>

3. <http://www.gobernacion.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=salaprensa&articulo=1903>

4. <http://www.eleitoral.org/2010/02/participacion-del-diputado-emilio-chuayffet-chemor-en-la-reunion-plenaria-del-grupo-parlamentario-del-pri-en-boca-del-rio-veracruz/>

5. <http://www.danielmartinez.org.mx/portal/>

6. <http://civitas-consultoria.blogspot.com/2010/02/la-iniciativa-preferente.html>