

# **INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO ERNESTO ALFONSO ROBLEDO LEAL E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Diputado Ernesto Alfonso Robledo Leal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I; 76, numeral 1, fracción II; 77, numeral 1; y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la cual se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

## **Exposición de Motivos**

### **La iniciativa ciudadana**

La iniciativa ciudadana ha sido analizada, debatida e implementada en diversas latitudes a partir de la idea de que se trata de un mecanismo democrático que fomenta el acercamiento de la ciudadanía con el gobierno y, desde luego, la participación directa de la sociedad en las decisiones públicas.

Según el Diccionario del Español Jurídico,<sup>1</sup> la iniciativa ciudadana europea es “...la invitación dirigida a la Comisión Europea por al menos 1 millón de ciudadanos de la Unión pertenecientes a una cuarta parte de los Estados miembros para que presente una propuesta adecuada de acto jurídico en el marco de sus atribuciones.”

La red de conocimientos electorales ACE, califica los tipos más comunes de este mecanismo de participación en los siguientes términos:

**Constitucional.** Las iniciativas constitucionales se pueden utilizar para proponer enmiendas a la constitución de un país o de un estado. El número de firmas necesarias para colocar una medida constitucional en la papeleta electoral usualmente es mayor que el requerido para colocar otros tipos de medidas de menor importancia.

**Estatutaria.** Mediante el uso de una iniciativa estatutaria, los ciudadanos pueden proponer medidas de carácter legal. Generalmente se establece un umbral más reducido de firmas necesarias para este tipo de iniciativas.

**Directa.** Si una iniciativa es directa, entonces la medida que se distribuye como petición, o que es colocada en la boleta electoral, se convierte automáticamente en ley en caso de ser aprobada por los votantes, sin ningún tipo de participación por parte de la legislatura.

**Indirecta.** En contraste, las iniciativas indirectas permiten la participación de la legislatura en la elaboración de las leyes que surgen del proceso de la iniciativa. Esta participación podría adoptar diferentes formas. En algunos países o estados, cuando una petición ha cumplido con el umbral de firmas requerido, el poder legislativo está facultado para formular su propia propuesta, que ofrecerá a los votantes la alternativa entre la iniciativa de los ciudadanos y la contrapropuesta de la legislatura. Otra posibilidad es que la legislatura tenga que actuar en consecuencia a la aprobación de una medida, por ejemplo, que al ser aprobada por los electores, el poder legislativo pueda tener cierto margen para modificarla.

**Referendo revocatorio/revocatoria de mandato.** Hay otros dos tipos de mecanismos de democracia directa que comúnmente son calificados como iniciativas, ya que se invocan cuando los ciudadanos recolectan el número suficiente de firmas en apoyo de una medida. Estos son las de referendo abrogativo y el de revocatoria de

mandato. Los detalles acerca de estos mecanismos se pueden encontrar en las secciones sobre los referendos y revocatorias.”<sup>2</sup>

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios define la iniciativa legislativa popular de la siguiente manera:

I. El adjetivo popular, del latín *popularis* significa: “perteneiente o relativo al pueblo”. La iniciativa legislativa popular es el derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo, reconocido en algunas constituciones en favor del pueblo; estableciéndose como único requisito que la iniciativa sea presentada por un cierto número de ciudadanos.

II. La iniciativa popular consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral. De lo expuesto, se infiere que la iniciativa en cuestión puede ser constitucional en el primer caso y legislativa en el segundo. También puede ser simple, cuando no pasa de ser una moción dirigida a las Cámaras para que aprueben determinada ley, y formulada, cuando los promoventes han elaborado por sí mismos el proyecto de ley y piden que así como lo proponen sea aprobado.<sup>3</sup>

Por otra parte el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales<sup>4</sup> le otorga el siguiente significado:

Iniciativa popular. En Derecho Político se denomina así el procedimiento que en una democracia semidirecta (v.) permite a un grupo de ciudadanos, si reúne un número mínimo de firmas, solicitar la sumisión al Poder Legislativo de un proyecto de ley o bien supeditarlo directamente a una votación plebiscitaria”

Para Cecilia Mora-Donatto, la iniciativa legislativa popular se entiende:

“... el procedimiento establecido en las Constituciones Políticas de los Estados modernos mediante el cual el pueblo de manera directa, inmediata y a través de un número determinado de ciudadanos participa en la formación de las normas jurídicas con rango de ley. En otras palabras, la iniciativa legislativa popular consiste en la capacidad que posee un número constitucionalmente legitimado de ciudadanos para instar o iniciar, sin la concurrencia de otro órgano, el procedimiento de creación de las leyes ante alguna de las Cámara que integran el Poder Legislativo.<sup>5</sup>

... en estricto sentido, nos estamos refiriendo a la capacidad con que cuentan cierto número de ciudadanos para poner en marcha, esto es, iniciar, en el sentido más estricto del término, el procedimiento legislativo, que conlleva el derecho de abrir paso a la fase de discusión y aprobación que debe entenderse como la etapa de presentación de enmiendas y deliberación de las mismas. Pero el derecho de iniciativa también incluye la capacidad de disponer libremente del proyecto de ley, de tal manera que, si como producto de la fase de discusión y aprobación, ese texto sufriese alteraciones que no se desearan los ciudadanos esto es, los sujetos que poseen el derecho de iniciativa, pueden retirarlo; ...”

## **Los rasgos limitantes de la Iniciativa Ciudadana en México**

Con las reformas políticas del 9 de agosto de 2012<sup>6</sup> se dio origen a la presentación de la iniciativa ciudadana modificando los artículos 35, fracción VII; 71, fracción IV; 73, XXIXI-Q, y 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el 20 de mayo de 2014<sup>7</sup> se reformaron la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en materia de iniciativa ciudadana e iniciativa preferente estableciendo los mecanismos para el ejercicio del derecho ciudadano de iniciar leyes cuando representen al menos cero punto trece por ciento

de la lista nominal de electores y que sus propuestas sean sobre materias que le competen al Congreso de la Unión.

Sin embargo, los mecanismos previstos en la ley han resultado inoperantes y provocan que el ejercicio de este derecho para los ciudadanos sea, en la práctica, inoperante. Por ello, estimamos que el Congreso debe revisar la normativa aplicable a efecto de que, de considerarlo oportuno, se modifiquen las reglas de la iniciativa ciudadana y se generen mecanismos y condiciones que faciliten e incentiven esta figura participativa.

Para ese propósito, es necesario que al interior del Congreso se cree una instancia que pueda colaborar con los ciudadanos mediante el trabajo técnico que permita subsanar las cuestiones de forma y mejorar las de fondo de las iniciativas propuestas, logrando una pieza viable para ser gestionada en el proceso legislativo.

Ello permitiría nivelar la desigualdad entre los sujetos tradicionalmente facultados para iniciar leyes y los ciudadanos que no cuentan con los apoyos y mecanismos técnicos con que si contamos los primeros.

Con ello sería posible transitar hacia un mecanismo más efectivo de participación ciudadana que reflejaría un Estado más democrático.

Por lo tanto, el mecanismo que se pretende resulta completamente novedoso y sin precedentes a nivel federal, estableciendo un mecanismo de evaluación previa que permita nivelar las capacidades técnicas de los sujetos facultados.

El objetivo que perseguimos es Implementar una fase pre-legislativa, es decir, previa al proceso legislativo propiamente dicho, en la que se desahogue una evaluación previa para la iniciativa ciudadana a través de una instancia específicamente diseñada para que la lleve a cabo. Dicha instancia será un órgano de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, con la finalidad de que apoyándose en ella, los ciudadanos encuentren los soportes técnicos –del que hoy carecen– que les permitan que sus propuestas ciudadanas tengan las características mínimas de calidad y congruencia que les permitan ingresar y transitar adecuadamente el proceso legislativo y, con ello, lograr el objetivo de un efectivo acceso al mecanismo democrático de iniciativa ciudadana al nivel de otras democracias en el mundo.

Además del órgano técnico propuesto, consideramos que es necesario ampliar el catálogo de mecanismos de participación y modernizar los instrumentos que permitan al ciudadano apoyar o suscribir iniciativas ciudadanas, ya que, como vimos en el proceso electoral federal anterior, con motivo del apoyo para las candidaturas ciudadanas, las firmas autógrafas y la credencial para votar complican de manera extrema el proceso y dan pie a intentos de simulación que demeritan el prestigio y solidez de las figuras de participación ciudadana.

Así, proponemos que autorice la utilización de la FIEL<sup>8</sup> para el efecto de que los ciudadanos puedan ser plenamente identificados y que su apoyo pueda ser computado para los fines de procedencia de las iniciativas ciudadanas. Con dicho instrumento se reducirían los tiempos que hoy se emplean en recabar las firmas, es decir, se logra la celeridad del trámite. La ventaja de este mecanismo es que se realiza en la comodidad de sus casas u oficinas, en los horarios que consideren los interesados y se apoya en un instrumento validado por una instancia pública federal reduciendo la carga generada por la revisión y dando certeza de su autenticidad.

La iniciativa que se propone tiene como objetivo reducir el estado de desventaja en que se encuentran los ciudadanos frente a los demás sujetos con facultad de iniciativa, ya que a éstos se les imponen cargas mucho mayores que a los demás sujetos autorizados que, de aceptarse esta propuesta, serán menos onerosas y podrán procesarse con menores costos burocráticos y con mayores niveles de certeza.

Nuestra premisa parte de la tesis de que el Estado debe buscar todas las maneras y medios posibles para hacer efectiva la iniciativa ciudadana incluyendo su revisión para que la misma pueda ser viable.

El análisis de las cuatro fracciones del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece distinciones o preferencias entre los sujetos facultados para iniciar leyes. Pero podemos observar que los tres primeros sujetos (Ejecutivo federal, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y legislaturas de los estados y de la Ciudad de México) cuentan con recursos presupuestarios que les permiten ejercer de manera profesional el derecho de iniciar leyes. En cambio, los ciudadanos carecen de recursos públicos para ese propósito y, además, no están dedicados profesionalmente a la gestión de los asuntos públicos.

Luego entonces, parece justificado que este Congreso reconozca esa desigualdad y, en una clara muestra del compromiso con la participación ciudadana, se diseñe el marco normativo que permita proveer de apoyo técnico-parlamentario para que los ciudadanos puedan ejercer de manera eficaz el derecho de iniciar leyes que contempla la Constitución.

Para el tema de la apertura a otros instrumentos de recolección de firmas y para determinar la identidad de los ciudadanos que brindan su apoyo a la iniciativa ciudadana, podemos referirnos al caso español en el que se contempla la aceptación de la firma electrónica, tal como se desprende de lo previsto en el artículo séptimo, numeral 4, de la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que es del siguiente tenor:

“4. Las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente.”

Así, con el propósito de ampliar las posibilidades de participación ciudadana proponemos autorizar que se validen la participación cuando ésta se realice a través del mecanismo de la FIEL.

A continuación presentamos un cuadro elaborado por la doctora Raquel Noyola que nos muestra que desde la entrada en vigor de la iniciativa ciudadana sus resultados han sido francamente pobres. Según nuestra tesis esto se debe a las dificultades y obstáculos que la regulación mexicana impone a este derecho que son mucho mayores que la necesidad de obtener un determinado porcentaje del cuerpo electoral:

No.	DENOMINACIÓN DEL ASUNTO	PRESENTADA EN	FECHA DE PRESENTACIÓN	LEGISLATURA	TURNADO A	ESTATUS
1	<u>Que contiene proyecto de decreto que reforma el artículo 6 constitucional y crea la Ley para Garantizar el Acceso Libre a Internet, Reglamentaria del artículo 6 constitucional.</u>	Cámara de Senadores	07/03/2013	LXII	1.-Senado -Puntos Constitucionales.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.- Para dictamen	<u>DICTAMEN NEGATIVO APROBADO EN CAMARA DE ORIGEN EL 30-MAR-2016</u>
2	<u>Que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para regular la segunda vuelta electoral y la revocación del mandato.</u>	Cámara de Senadores	19/11/2014	LXII	1.-Senado -Puntos Constitucionales.- Para dictamen 2.-Senado -Gobernación.- Para dictamen 3.-Senado -Estudios Legislativos, Segunda.- Para dictamen	<u>PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 19-NOV-2014</u>
3	<u>Que reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</u>	Cámara de Senadores	12/04/2016	LXIII	1.-Senado -Puntos Constitucionales.- Para dictamen 2.-Senado -Familia y Desarrollo Humano.- Para dictamen 3.-Senado -Derechos Humanos.- Para dictamen 4.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.- Para dictamen	<u>PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 12-ABR-2016</u>
4	<u>Que propone un proyecto de Ley General de Responsabilidades Administrativas.</u>	Cámara de Senadores	14/04/2016	LXIII	1.-Senado - Anticorrupción y Participación Ciudadana.- Para dictamen 2.-Senado -Justicia.- Para dictamen 3.-Senado -Estudios Legislativos, Segunda.- Para dictamen	<u>PUBLICADO EN D.O.F. (OBSERVACIONES APROBADAS) EL 18-JUL-2016</u>
5	<u>Que reforma y adiciona diversos párrafos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</u>	Cámara de Diputados	04/11/2016	LXIII	1.-Diputados -Puntos Constitucionales.- Para dictamen	<u>DESECHADO EL 04-MAY-2018</u>
6	<u>Que adiciona un párrafo al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</u>	Cámara de Diputados	05/12/2017	LXIII	1.-Diputados -Puntos Constitucionales.- Para dictamen	<u>RETIRADA EL 07-JUN-2018</u>
7	<u>Que establece el Horario Estacional que se aplicará en los Estados Unidos Mexicanos.</u>	Cámara de Senadores	02/02/2017	LXIII	1.-Senado -Energía.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.- Para dictamen	<u>DESECHADO EN PLENO DE CAMARA DE ORIGEN EL 20-MAR-2018</u>
8	<u>Que reforma diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.</u>	Cámara de Diputados	28/03/2017	LXIII	1.-Diputados -Hacienda y Crédito Público.- Para dictamen 2.-Diputados - Presupuesto y Cuenta Pública.- Para dictamen	<u>DICTAMEN NEGATIVO APROBADO EN CAMARA DE ORIGEN EL 31-OCT-2017</u>

9	<u>Que reforma los artículos 3 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</u>	Cámara de Senadores	06/04/2017	LXIII	1.-Senado -Puntos Constitucionales.- Para dictamen 2.-Senado -Educación.- Para dictamen 3.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	<u>PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 06-ABR-2017</u>
10	<u>Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hidrocarburos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.</u>	Cámara de Diputados	25/04/2017	LXIII	1.-Diputados -Hacienda y Crédito Público.- Para dictamen 2.-Diputados -Presupuesto y Cuenta Pública.-Para dictamen	<u>DICTAMEN NEGATIVO APROBADO EN CAMARA DE ORIGEN EL 31-OCT-2017</u>
11	<u>Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para un gobierno sin privilegios.</u>	Cámara de Diputados	14/11/2017	LXIII	1.-Diputados -Puntos Constitucionales.- Para dictamen	<u>PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA REVISORA EL 24-ABR-2018</u>
12	<u>Que adiciona un párrafo al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</u>	Cámara de Diputados	05/12/2017	LXIII	1.-Diputados -Puntos Constitucionales.- Para dictamen	<u>RETIRADA EL 07-JUN-2018</u>
13	<u>Que reforma los artículos 2o., fracción I, incisos D), numerales 1 y 2, y H), numerales 1 y 2; y artículos 2o.-A., fracciones I, II y III; y se derogan el párrafo tercero del inciso D) de la fracción I y el cuarto párrafo del inciso H) de la fracción I del artículo 2; y el párrafo tercero del artículo 2o.-A. de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.</u>	Cámara de Diputados	27/11/2018	LXIV	1.-Diputados -Hacienda y Crédito Público.- Para dictamen 2.-Diputados -Energía.- Para opinión	<u>PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 27-NOV-2018</u>
14	<u>Que establece el horario estacional que se aplicará en los Estados Unidos Mexicanos.</u>	Cámara de Senadores	01/02/2019	LXIV	1.-Senado -Energía.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	<u>PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 01-FEB-2019</u>
15	<u>Que reforma el 4to. párrafo de la fracción I, inciso A, de la fracción II y el 1er. párrafo de la fracción III, del artículo 41, así como los incisos G, E, I, de la fracción 4 del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para eliminar el doble financiamiento para los Partidos Políticos Nacionales.</u>	Cámara de Senadores	01/02/2019	LXIV	1.-Senado -Puntos Constitucionales.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.- Para dictamen	<u>PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 01-FEB-2019</u>
16	<u>Que reforma el cuarto párrafo de la fracción I del artículo 41; la fracción II del artículo 54; y el párrafo segundo del inciso f) de la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</u>	Cámara de Senadores	18/09/2019	LXIV	1.-Senado -Puntos Constitucionales.- Para dictamen 2.-Senado -Estudios Legislativos.- Para dictamen	<u>PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 18-SEP-2019</u>

Como se observa, dentro del bajísimo nivel de iniciativas que han entrado al proceso legislativo, sólo una de ellas fue tomada en cuenta para elaborar un dictamen que, eventualmente, fue aprobado por el Congreso.

Por ello es necesario analizar el marco normativo de esta figura para identificar los obstáculos que genera.

### **Regulación en materia de iniciativa ciudadana**

El artículo constitucional que prevé la iniciativa ciudadana es el 35, considerándolo como parte de sus derechos en la fracción VII:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

...

VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y

...

El desarrollo, requisitos y condiciones para materializar este derecho son regulados en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 130 al 133 en los siguientes términos:

Artículo 130.

1. El derecho de iniciar leyes o decretos compete a los ciudadanos en un número equivalente a cuando menos al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.
2. Los ciudadanos podrán presentar proyectos de iniciativas, respecto de las materias de competencia del Congreso de la Unión.
3. Las iniciativas ciudadanas seguirán el procedimiento legislativo dispuesto por esta ley y los reglamentos de cada Cámara, una vez que la autoridad electoral comunique el cumplimiento del requisito señalado en el numeral 1. Cumplidos los plazos en los términos que establecen los reglamentos respectivos, sin que haya dictamen de las comisiones, la Mesa Directiva incluirá el asunto en el orden del día de la sesión inmediata siguiente.

La validación del porcentaje para la presentación de iniciativas ciudadanas referido en el párrafo anterior, se establece en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 32, que es del siguiente tenor:<sup>10</sup>

Artículo 32.

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

a. ...

2. Además de las anteriores, el Instituto, en los términos que establece esta ley, contará con las siguientes atribuciones:

...

e) Verificar el porcentaje requerido por la fracción IV del artículo 71 de la Constitución, para la presentación de iniciativas de leyes o decretos por parte de los ciudadanos;

...

El artículo 54, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, faculta a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electorales para desarrollar el proceso de verificación y fija los criterios por los cuales no se computarán las firmas ciudadanas, en los siguientes términos:

Artículo 54.

1. ...

2. ...

3. Las firmas a que se refiere el artículo 71, fracción IV de la Constitución, no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

a) Nombres con datos incompletos, falsos o erróneos, que no permitan la identificación del ciudadano;

b) No se acompañen la clave de elector o el número identificador ubicado al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres de la credencial para votar vigente;

c) Un ciudadano haya suscrito dos o más veces la misma iniciativa; en este caso, sólo se contabilizara una de las firmas; y

d) Cuando los ciudadanos hayan sido dados de baja de la lista nominal por alguno de los supuestos previstos en esta ley.

Los artículos 131, 132 y 133 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos fijan el procedimiento de la iniciativa ciudadana el interior de las Cámaras.

Artículo 131.

1. La iniciativa ciudadana, además de los requisitos que establecen los reglamentos de las cámaras, según corresponda, deberá:

a) Presentarse por escrito ante el presidente de la Cámara de Diputados o de Senadores; y en sus recesos, ante el presidente de la Comisión Permanente.

La Cámara que reciba el escrito de presentación de la iniciativa ciudadana será la Cámara de origen, salvo que el proyecto respectivo se refiera a empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas. En estos casos la Cámara de origen será siempre la de Diputados.

Durante los recesos del Congreso, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente determinará la Cámara de origen en caso de que la iniciativa no lo especifique.

b) Contener los nombres completos de los ciudadanos, clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente y su firma. En caso de advertirse error en la identificación del ciudadano,

siempre y cuando éste sea menor al 20 por ciento del total requerido, el Instituto prevendrá a los promoventes para que subsanen el error antes de que concluya el periodo ordinario de sesiones, debiendo informar de ello al presidente de la Mesa Directiva, de no hacerlo se tendrá por desistida la iniciativa;

c) Nombre completo y domicilio del representante para oír y recibir notificaciones; y

d) Toda la documentación deberá estar plenamente identificada, señalando en la parte superior de cada hoja el nombre del proyecto de decreto que se propone someter.

Cuando la iniciativa no cumpla con los requisitos señalados en los incisos a), c) o d) el presidente de la Cámara prevendrá a los proponentes para que subsane los errores u omisiones en un plazo de quince días hábiles a partir de la notificación. En caso de no subsanarse en el plazo establecido, se tendrá por no presentada.

## Artículo 132.

1. La iniciativa ciudadana atenderá el siguiente procedimiento:

a) El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen dará cuenta de ella y solicitará de inmediato al Instituto Nacional Electoral, la verificación de que haya sido suscrita en un número equivalente, a cuando menos el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, dentro de un plazo no mayor a treinta días naturales contados a partir de la recepción del expediente.

El Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, dentro del plazo a que se refiere el párrafo anterior, verificará que los nombres de quienes hayan suscrito la iniciativa ciudadana, aparezcan en las listas nominales de electores y que la suma corresponda en un número equivalente, a cuando menos el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

Una vez que se alcanzó el requisito porcentual a que se refiere el párrafo anterior, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores deberá realizar un ejercicio muestral para corroborar la autenticidad de las firmas de acuerdo a los criterios que defina al respecto la propia Dirección Ejecutiva;

b) El Instituto Nacional Electoral contará con un plazo no mayor a treinta días naturales contados a partir de la recepción del expediente para realizar la verificación a que se refiere el inciso anterior;

c) En el caso de que el Instituto Nacional Electoral determine en forma definitiva que no se cumple con el porcentaje requerido por la Constitución, el presidente de la Mesa Directiva dará cuenta de ello al pleno de la Cámara, lo publicará en la Gaceta, y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido notificando a los promoventes, por conducto de su representante.

En caso de que el representante de los promoventes impugne la resolución del Instituto Nacional Electoral, el presidente de la Mesa Directiva suspenderá el trámite correspondiente mientras el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve lo conducente;

d) En el supuesto de que se verifique el cumplimiento del porcentaje señalado en el inciso a), el presidente de la Mesa Directiva, turnará la iniciativa a comisión para su análisis y dictamen; y seguirá el proceso legislativo ordinario; y

e) En el caso de que la iniciativa ciudadana sea aprobada por la Cámara de origen, pasará a la Cámara revisora, a efecto de que siga el procedimiento legislativo ordinario, conforme a lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución.

La impugnación en contra de las resoluciones que emita el Instituto Nacional Electoral respecto del porcentaje de apoyos ciudadanos está regulada por el artículo 43 Ter de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral conforme a lo siguiente:

#### Artículo 43 Ter

1. El recurso de apelación será procedente para impugnar el informe que rinda el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral a la Cámara solicitante del Congreso de la Unión, relativo al resultado de la revisión del porcentaje de ciudadanos que hayan suscrito la iniciativa ciudadana, atendiendo lo señalado en el artículo 71, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. El recurso se interpondrá ante el Instituto Nacional Electoral dentro de los tres días siguientes a aquél en que el presidente de la Cámara notifique el informe al representante de los promoventes de la iniciativa ciudadana.”

#### Principales obstáculos

Como dijimos, consideramos que los principales obstáculos que enfrenta la figura participativa de la iniciativa ciudadana son:

- a) La falta de soportes técnicos que permitan que las piezas legislativas impulsadas por los ciudadanos puedan ingresar al proceso legislativo dotadas de los elementos necesarios para iniciar su evaluación en comisiones; y
- b) El enorme costo burocrático y procesal de limitar la forma de acreditar los apoyos ciudadanos a través de la firma cotejada con el padrón electoral.

Para resolver estos problemas proponemos:

- a) La creación de una fase pre legislativa; y
- b) La apertura a otros mecanismos para acreditar el porcentaje de apoyo ciudadano y, principalmente, la identidad de los ciudadanos que apoyan un proyecto.

#### Evaluación previa al inicio formal del proceso legislativo

Los proyectos ciudadanos que pretendan convertirse en iniciativas pueden ser sometidas a una evaluación *ex ante*, mediante el que se analizarán las motivación de los impulsores del proyecto, se establecerán las relaciones de causalidad de la nueva norma, se valorará la idoneidad de los textos propuestos y se podrá realizar un diagnóstico de las de consecuencias sociales y de comportamiento de las instituciones en torno a una ley o política pública.

Oelckers y Bronfman<sup>11</sup> indican que la labor en la fase prelegislativa (*ex ante*) es determinante para el éxito de un proyecto dado que el ámbito de aplicación a la propuesta y el problema quedan determinados en esta etapa, dado que un proyecto mal concebido puede afectar negativamente todo el proceso de elaboración de la ley.

Cinco objetivos principales señalan:

- a) el promotor de la iniciativa legislativa es capaz de reconocer el ajuste entre los fines generales de la norma, sus fines particulares, el ámbito de regulación y los medios para llevar adelante la propuesta;

b) visualizar de manera global las ventajas e inconvenientes de las propuestas legislativas; c) esclarecer algunos aspectos concretos de la iniciativa estudiada y poder identificar costos; d) ilustrar acerca de los factores que incidirán en la ejecución de las medidas adoptadas, es decir, identificar los peligros en la aplicación de la ley proyectada para su corrección temprana e incrementar su efectividad, y e) determinar criterios para medir los resultados del proyecto.”

Josu Osés Abando<sup>12</sup> propone:

a. En primer lugar, a fase previa, constituida por aquellas directrices políticas contenidos en el programa del partido o coalición gobernante. Estas líneas políticas deberán tener su concreción en el seno del Ejecutivo mediante su inserción en la programación legislativa del gobierno, se someterán a las consultas previas con los sectores afectados (o, al menos, así debería hacerse), análisis de legalidad y factibilidad, etcétera. Y de todo ello derivaría un proyecto de ley para presentar en el Parlamento.

Con base en lo anterior, podemos entender la evaluación *ex ante* como aquella que, sobre la base de una herramienta o criterios técnicos o científicos, entrega información objetiva acerca de la calidad de un proyecto legislativo, y de las consecuencias de la aplicación efectiva de la norma a efecto de que, en el proceso formal de evaluación se puedan realizar las correcciones o perfeccionamiento necesarios.

Lo anterior nos permite proponer una reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de crear un mecanismo e instancia al interior del Congreso de la Unión que realice la tarea de efectuar los análisis previos de los proyectos de Iniciativas Ciudadanas a efecto de que se realicen los ajustes técnicos y las mejoras necesarias antes de que esos proyectos entren al proceso legislativo formal;

### **La alternativa de utilizar la Firma Electrónica Avanzada**

El artículo 7o. de la Ley de Firma Electrónica Avanzada dispone:

Artículo 7. La firma electrónica avanzada podrá ser utilizada en documentos electrónicos y, en su caso, en mensajes de datos.

Los documentos electrónicos y los mensajes de datos que cuenten con firma electrónica avanzada producirán los mismos efectos que los presentados con firma autógrafa y, en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio que las disposiciones aplicables les otorgan a éstos.

El artículo 28 de la misma Ley de Firma Electrónica Avanzada prevé la posibilidad de celebrar convenios de colaboración con otras entidades para el uso de la FIEL bajo la garantía de haber validado previamente la identidad del solicitante.

Artículo 28. La Secretaría, la Secretaría de Economía y el Servicio de Administración Tributaria y demás autoridades certificadoras a que se refiere el artículo 24 podrán celebrar bases o convenios de colaboración, según corresponda para la prestación de servicios relacionados con la firma electrónica avanzada.

Dichos preceptos nos permiten sostener que, mediante la suscripción de convenios, el Instituto Nacional Electoral y el Congreso de la Unión pueden lograr la utilización de la tecnología puede permitir facilitar los procesos de participación ciudadana. En ese sentido, podemos aprovechar las ventajas que brindan esas tecnologías, además de sus fortalezas en relación a la seguridad y la confianza, además del beneficio a favor del medio ambiente con la reducción de uso de papel, y lo más importante es la reducción de costos en la obtención de las firmas.

José Francisco Espinoza Céspedes<sup>13</sup> destaca algunas de las acciones más relevantes del uso de la firma electrónica, como:

- a) vinculación entre el firmante y documento firmado;
- b) garantía sobre la autenticidad;
- c) obligatoriedad del acto firmado;
- d) elemento verificador de la auditoría;
- e) determina el grado de intencionalidad dando lugar al *animus signandi* , entre otros.

Conforme a ello, mediante la utilización de la firma electrónica podremos verificar de maneras mucho más eficientes, la validez de las participaciones ciudadanas de forma que se le brindan al ciudadano las garantías jurídicas necesarias para poder ejercer su derecho de iniciativa y que éste sea materializado y no sea sólo un postulado teórico.

De esta manera el Estado es consecuente nivelando las formas de participación dando lugar a la fuerza ciudadana contra el abuso del poder.

Por todo lo anterior someto a la consideración de esta Soberanía la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único:** Se adiciona un inciso g) al numeral 1 del artículo 49; un inciso i) al numeral 1 del artículo 109; y se reforman el numeral 3 del artículo 130; el inciso b) del numeral 1, del artículo 131 y los párrafos segundo y tercero del inciso a) del artículo 132, todos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

#### **Artículo 49.**

1. ...

a) a f) ...

**g) Servicios de apoyo técnico para las iniciativas ciudadanas, que proporcionará a los promoventes de iniciativas ciudadanas que así lo soliciten, apoyo en la evaluación de sus proyectos para garantizar que reúnen los requisitos de técnica legislativa suficientes para iniciar su análisis en comisiones. Estos servicios pueden prestarse a través de los órganos a que se refiere el numeral 3 de este artículo.**

#### **Artículo 109.**

1. ...

a) a h) ...

i) Prestar el servicio de apoyo técnico para las iniciativas ciudadanas, a los promoventes de iniciativas ciudadanas que así lo soliciten, a efecto de realizar la evaluación de sus proyectos y garantizar que reúnen los requisitos de técnica legislativa suficientes para iniciar su análisis en comisiones.

#### Artículo 130.

1.- ...

...

3.- Las iniciativas ciudadanas, **previo al análisis técnico referido en los artículos 49 y 109 de esta ley, en su caso**, seguirán el procedimiento legislativo dispuesto por esta ley y los reglamentos de cada Cámara, una vez que la autoridad electoral comunique el cumplimiento del requisito señalado en el numeral 1. Cumplidos los plazos en los términos que establecen los reglamentos respectivos, sin que haya dictamen de las comisiones, la Mesa Directiva incluirá el asunto en el orden del día de la sesión inmediata siguiente.

#### Artículo 131.

1. La iniciativa ciudadana, además de los requisitos que establecen los reglamentos de las cámaras, según corresponda, deberá:

a) ...

b) Contener los nombres completos de los ciudadanos, clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente y su firma. **Firmar en su caso con la firma electrónica avanzada la cual contiene los datos de identificación del solicitante previamente validada por la autoridad hacendaria.** En caso de advertirse error en la identificación del ciudadano, siempre y cuando éste sea menor al 20 por ciento del total requerido, el Instituto prevendrá a los promoventes para que subsanen el error antes de que concluya el periodo ordinario de sesiones, debiendo informar de ello al presidente de la Mesa Directiva, de no hacerlo se tendrá por desistida la iniciativa;

...

#### Artículo 132

1. La iniciativa ciudadana atenderá el siguiente procedimiento:

a) ...

El Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, dentro del plazo a que se refiere el párrafo anterior, verificará que los nombres de quienes hayan suscrito la iniciativa ciudadana, aparezcan en las listas nominales de electores, **también recibirá las participaciones a través de la firma electrónica avanzada registradas en los portales de cada Cámara la cuales son validadas con los requisitos de seguridad que determine la Secretaría de Hacienda**, y que la suma corresponda en un número equivalente, a cuando menos el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

Una vez que se alcanzó el requisito porcentual a que se refiere el párrafo anterior, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores deberá realizar un ejercicio muestral para corroborar la autenticidad de las

firmas **respecto de aquellas relativas a la credencial para votar** de acuerdo a los criterios que defina al respecto la propia Dirección Ejecutiva;

...

## Artículo Transitorio

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

## Notas

1 Diccionario del Español Jurídico, [en línea]

<http://dej.rae.es/#/entry-id/E141620>, [consulta: el 21 de junio de 2019, a las 19:03 horas].

2 Ace. Red de conocimientos electorales, *Diferentes tipos de iniciativa ciudadana*, [en línea] <http://www.aceproject.org/ace-es/topics/es/ese/ese08/ese08b/ese08b01>, [fecha de consulta: el 17 de agosto de 2019, a las 15:50 horas].

3 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, segunda edición 1998, editorial Miguel Ángel Porrúa, página 362, [en línea] [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/Dicc\\_Term\\_Parla.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf), [fecha de consulta: el 26 de septiembre de 2019, a las 23:12 horas].

4 Ossorio, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta, 33ª edición, corregida por Guillermo Cabanellas de las Cuevas, Buenos Aires, 2008, página 491.

5 Diccionario Jurídico Mexicano, I-O, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa/ UNAM, edición histórica, páginas 2045- 2049.

6 Diario Oficial de la Federación, [en línea]

<https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2012&month=08&day=09> [fecha de consulta: 11 de septiembre de 2019]

7 Diario Oficial de la Federación, [en línea]

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345226&fecha=20/05/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345226&fecha=20/05/2014) [fecha de consulta: 12 de septiembre de 2019]

8 El Congreso de la Unión pondrá a disposición del público en general a través de sus sitios de internet oficiales la plantilla y requisitos para su registro ante la autoridad hacendaria, la cual enviará reporte al INE, para efectos de validación de firma de la iniciativa ciudadana correspondiente.

9 Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, [en línea],

<https://www.boe.es/buscar/pdf/1984/BOE-A-1984-7249-consolidado.pdf>, última modificación 31 de marzo de 2015, [fecha de consulta: 22 de agosto de 2019, a las 13:30 horas].

10 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, [consulta: el 13 de agosto de 2019, a las 15:01 horas].

11 Oelckers, Osvaldo, y Bronfman Alan, *La evaluación de las leyes*, Ediciones Universitarias Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso, Santiago de Chile 2002, páginas 36-41.

12 Osés Abando, Josu, *Evaluación Legislativa y Parlamento*, Revista Debate, año VI, número 15, diciembre de 2008, [en línea] [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3\\_uibd.nsf/DEE7CBE2D77148B7052578CE0068DFB8/\\$FILE/05-EvaluacionlegislativaParlamento.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/DEE7CBE2D77148B7052578CE0068DFB8/$FILE/05-EvaluacionlegislativaParlamento.pdf) [fecha de consulta: el 25 de septiembre de 2019, a las 15:30 horas].

<http://www.latindex.ppl.unam.mx/index.php/browse/index/1?sortOrderId=1&recordsPage=10973>.

13 Espinoza Céspedes, José Francisco, *Entre la firma electrónica y la firma digital: aproximaciones sobre su regulación en el Perú*, [en línea] Revista IUS, volumen 12, número 41, Puebla, enero/junio, 2018, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-21472018000100241](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472018000100241) [fecha de consulta: 12 de septiembre de 2019, a las 6:32 horas].

Palacio Legislativo de San Lázaro.- Ciudad de México, a 11 de febrero de 2020.

Diputado Ernesto Alfonso Robledo Leal (rúbrica)