

"2020, año de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas y afromexicano"

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

San Raymundo Jalpan, Centro, Oaxaca, 07 de julio de 2020.

DIP. JORGE OCTAVIO VILLACAÑA JIMÉNEZ
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA
DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA
EDIFICIO.

MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ, diputada integrante de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Oaxaca, de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 50 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 30 fracción I y 104 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 54 fracción I y 59 del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; presento a éste Honorable Congreso del Estado, **iniciativa con proyecto de decreto** que sometó a la consideración de este Pleno Legislativo, al tenor siguiente:

I.- Encabezado o título de la propuesta:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 59 DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA.

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

II.- Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver.

La presente iniciativa con proyecto de decreto pretende en primer término, fomentar el profesionalismo y la responsabilidad en la elaboración de la iniciativa de ley a través de la aplicación de la técnica legislativa, y en segundo, eficientar el trabajo legislativo de las Comisiones Permanentes del Honorable Congreso del Estado, como lo es el análisis y la emisión del dictamen correspondiente en tiempo y forma, mediante la adición de un segundo párrafo al artículo 59 del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que establezca como consecuencia lógica jurídica, desechar la iniciativa que no cumpla los elementos indispensables que tal artículo establece para su presentación. Lo anterior debido a que la falta de estructura y contenido en la iniciativa, como lo es, principalmente el problema que pretende resolver y los argumentos que la sustentan, no solo amerita dedicación de mayor tiempo en la investigación de la reforma, adición, derogación o abrogación propuesta, además, en la mayoría de los casos, implica prácticamente elaborar la iniciativa y el dictamen correspondiente, cuando lo procedente legalmente hablando, debe ser su desechamiento, en aras de contribuir con el deber responsable en las actuaciones de las y los legisladores quienes material o formalmente nos damos a la tarea de modificar, reformar, adicionar o derogar ordenamientos jurídicos que se ajusten a la técnica legislativa, es decir, que sean congruentes, armonicos, eficaces y acordes a la realidad social.

III. Argumentos que sustentan la iniciativa.

El 29 de enero de 2019 y el 29 de enero de 2020,----- el Pleno Legislativo del Honorable Congreso del Estado, aprobó las últimas reformas a la

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y al Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, respectivamente.

Los artículos 51 y 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 3, 63, 65, 66 y 104 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y 34,38, 42, 55, 59, 64,69, 102, 103 y 108 del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, establecen:

ARTÍCULO 51.- *La discusión y aprobación de las leyes se hará con sujeción a las disposiciones de esta Constitución y la normatividad del Congreso del Estado; todas las iniciativas serán turnadas a las comisiones competentes para ser dictaminadas de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso.*

(...)

Si las comisiones a las que se turnaron las iniciativas preferentes no presentan el dictamen correspondiente en el plazo de treinta días naturales, la Mesa Directiva del Congreso formulará excitativa pública para que lo hagan en los siguientes diez días. En caso de que no presenten el dictamen, la Mesa Directiva presentará la exposición de motivos de la iniciativa como dictamen y lo someterá a consideración del Pleno del Congreso del Estado, para que éste lo discuta y vote a más tardar en la siguiente sesión del mismo periodo ordinario, en los mismos términos y condiciones que prevea la ley.

(...)

ARTÍCULO 53.- *En el proceso de elaboración, promulgación y publicación de las leyes o decretos se observarán las reglas siguientes:*

I.- El estudio, dictaminación, discusión y aprobación de una iniciativa se realizará conforme a esta Constitución y la normatividad del Congreso;

(...)

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

ARTÍCULO 3. *Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:*
(...)

XVIII. Iniciativa: *El acto jurídico por el cual se da inicio el proceso legislativo*
(...)

ARTÍCULO 63. *Para el estudio de los asuntos, se nombrarán comisiones cuyo principal objetivo será la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, a fin de contribuir al cumplimiento de las atribuciones y obligaciones constitucionales y legales del Congreso. La organización y funcionamiento de dichas comisiones se regulará de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y su Reglamento.*

ARTÍCULO 65. *Las Comisiones Permanentes serán:*

- I. *Administración Pública;*
- II. *Administración y Procuración de Justicia;*
- III. *Agropecuaria, Forestal, de Minería y Pesca;*
- IV. *Agua y Saneamiento;*
- V. *Pueblos Indígenas y Afromexicano;*
- VI. *Cultura;*
- VII. *Cultura Física y Deporte;*
- VIII. *Democracia y Participación Ciudadana;*
- IX. *Derechos Humanos;*
- X. *Desarrollo Económico, Industrial, Comercial y Artesanal;*
- XI. *Bienestar y Fomento Cooperativo;*

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

- XII. *Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación;*
- XIII. *Estudios Constitucionales;*
- XIV. *Fortalecimiento y Asuntos Municipales;*
- XV. *Gobernación y Asuntos Agrarios;*
- XVI. *Grupos en Situación de Vulnerabilidad;*
- XVII. *Hacienda;*
- XVIII. *Igualdad de Género;*
- XIX. *Infraestructuras, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial;*
- XX. *Instructora;*
- XXI. *Medio Ambiente, Energías Renovables y Cambio Climático;*
- XXII. *Movilidad, Comunicaciones y Transportes;*
- XXIII. *Presupuesto y Programación;*
- XXIV. *Protección Civil;*
- XXV. *Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias;*
- XXVI. *Salud;*
- XXVII. *Seguridad y Protección Ciudadana;*
- XXVIII. *Trabajo y Seguridad Social;*
- XXIX. *Transparencia, Acceso a la Información y Congreso Abierto;*
- XXX. *Turismo;*
- XXXI. *Vigilancia del Órgano Superior de Fiscalización del Estado;*

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

- XXXII. *Vigilancia y Seguimiento del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción; y*
- XXXIII. *Corredor Interoceánico y Programas de Desarrollo Regional.*
- XXXIV. *Migración y Asuntos Internacionales.*
- XXXV. *Vigilancia y Seguimiento del Sistema Estatal de Planeación; y*
- XXXVI. *Vigilancia de la Deuda Pública del Estado.*

Dichas Comisiones tendrán la competencia que les corresponde en lo general a las otorgadas a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública local, la derivada de su denominación en materia parlamentaria y las que se determinen específicamente en el Reglamento.

Cuando por la naturaleza de la iniciativa o asunto turnado, sea necesario sesionar de manera conjunta con otra u otras comisiones permanentes, éstas deberán ser convocadas de manera conjunta por sus presidentes, en virtud de lo cual sus acuerdos o resoluciones serán aprobadas por mayoría de sus integrantes y sesionarán de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento.

ARTÍCULO 66. *Las comisiones permanentes, tendrán las obligaciones siguientes:*

- I. Resolver todos los asuntos que le sean turnados, en un plazo no mayor a treinta días hábiles;*

(...)

ARTÍCULO 104. *El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:*

- I. A los Diputados;*
- II. Al Gobernador del Estado;*
- III. Al titular del Tribunal Superior de Justicia en todo lo relativo a la Administración de Justicia y Orgánico Judicial;*
- IV. A los órganos autónomos del Estado, en el ámbito de su competencia;*
- V. A los Ayuntamientos;*

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

VI. Al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca en la materia de su competencia;

VII. A los ciudadanos del Estado, y

VIII. A los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

El procedimiento legislativo constituye la presentación de iniciativas y reformas de Ley, su discusión, aprobación, publicación y promulgación que sean sometidas a discusión del Pleno; se sujetarán a las disposiciones establecidas en el Reglamento de esta Ley.

ARTÍCULO 34. *Las comisiones formularán por escrito sus dictámenes, fundándose en las constancias del expediente, integrándose de dos partes, una expositiva y una resolutive.*

En la primera parte se expondrán los fundamentos de la resolución, y en la segunda se presentarán proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a la deliberación del Pleno; ya se trate de proyectos de Ley, acuerdos o cualquier tipo de asuntos que se hayan sometido a la Comisión para su estudio y dictamen.

ARTÍCULO 38. *Las comisiones deberán presentar sus dictámenes con proyecto de ley o decreto ante el Pleno, a más tardar, treinta días hábiles posteriores a la recepción del expediente de las mismas.*

En caso de no poder dictaminar en el plazo establecido, la Comisión lo manifestará por escrito a la Presidencia de la Mesa Directiva, expresando el motivo de la demora y solicitando un nuevo plazo, mismo que no podrá exceder de un término igual al concedido para la dictaminación.

Tratándose de omisión por parte de la Comisión Dictaminadora, el Presidente de la Mesa Directiva formulará excitativa al Presidente de la Comisión de que se trate, para que emita el dictamen dentro de los diez días hábiles posteriores a la formulación de la excitativa.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, las comisiones permanentes, que, por la naturaleza de los asuntos de su competencia, conozcan del trámite de procedimientos ordinarios y especiales previstos en

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

otros ordenamientos legales, en cuyo caso, se estarán a los términos señalados en ellos.

En el caso de las iniciativas preferentes, se dictaminará de acuerdo a los plazos previstos en el artículo 51 de la Constitución Local.

ARTÍCULO 42. *El Congreso contará con las comisiones permanentes previstas en el artículo 65 de la Ley, las que analizarán y dictaminarán las iniciativas que deriven de su denominación, y las que les correspondan dentro del ámbito de su competencia, en concordancia con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal y los Órganos Constitucionales Autónomos.*

ARTÍCULO 55. *Toda iniciativa será presentada por escrito. Las iniciativas presentadas por los diputados podrán ser leídas por el promovente para exponer los fundamentos de su proyecto.*

Una vez presentada, la iniciativa será turnada a la comisión o comisiones correspondientes para su dictaminación.

ARTÍCULO 59. *Los elementos indispensables de la iniciativa serán:*

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

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

ARTÍCULO 64. *El dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada por escrito, para aprobar o desechar los siguientes asuntos:*

I. *Proyectos de Ley o Decretos;*

(...)

ARTÍCULO 69. *El dictamen deberá contener los siguientes elementos:*

- I. *Encabezado o título del dictamen donde se especifique el asunto u objeto del mismo, el número del expediente, así como el ordenamiento u ordenamientos que pretenda crear o modificar;*
- II. *Nombre de la comisión o comisiones que lo presentan;*
- III. *Fundamento legal para emitir dictamen;*
- IV. *Antecedentes del procedimiento;*
- V. *Nombre del iniciador;*
- VI. *Contenido del asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes, entre ellos el planteamiento del problema;*
- VII. *Proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparencias, sesiones públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar;*
- VIII. *En su caso, valoración de impacto presupuestal, regulatorio o el que resulte procedente;*
- IX. *Análisis y valoración de los argumentos del autor que sustentan el asunto o asuntos;*
- X. *Análisis y valoración de los textos normativos propuestos, explicando si se aprueban, modifican o desechar y especificando si se trata de reformas, adiciones o derogaciones;*

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

XI. En caso de dictamen positivo:

a) El proyecto de decreto;

b) La denominación del proyecto de ley o decreto;

c) El texto normativo que se somete a la consideración del Pleno, y

d) Los artículos transitorios.

XII. En caso de dictamen negativo, el proyecto de acuerdo respectivo;

XIII. En ambos casos, el voto aprobatorio de la mayoría de los diputados de la comisión o comisiones que dictaminan, deberá constar mediante firma autógrafa, y;

XIV. Lugar y fecha de la sesión de la comisión en que se aprueba.

La Comisión o comisiones que emitan dictamen, deberán de enviarlo de inmediato a la Mesa Directiva por conducto de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, para los efectos de la programación legislativa.

ARTÍCULO 102. *La Mesa Directiva cuidará y será responsable de que todos los asuntos incorporados en el orden del día estén fundados, motivados y cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación.*

ARTÍCULO 103. *En las sesiones ordinarias, el orden del día se integrará con los asuntos con los que se dará cuenta al Pleno, dispuestos de la siguiente manera:*

(...)

V. Iniciativas del Ejecutivo del Estado, del Tribunal Superior de Justicia del Estado, de los ayuntamientos, del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, de los diputados y de los ciudadanos del Estado;

(...)

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

ARTÍCULO 108. *La Presidencia de la Mesa Directiva, atendiendo al tema de cada asunto, informará al Pleno de su turno a la comisión o comisiones que corresponda, pudiendo ser:*

a) *Para efectos de dictamen: procederá para enviar a las comisiones permanentes, las iniciativas, las observaciones del Ejecutivo, las proposiciones con punto de acuerdo y otros documentos que, de acuerdo a la Ley, requieran de la elaboración de un dictamen.*

El turno a comisiones unidas no podrá exceder en su número a dos comisiones dictaminadoras. La primera comisión nombrada en el turno será la encargada de integrar un proyecto de dictamen que será invariablemente discutida por ambas comisiones.

(...)

De los artículos transcritos derivan en síntesis, las precisiones siguientes:

- a) La iniciativa da inicio el proceso legislativo, debe presentarse por escrito y reunir los elementos indispensables para su turno a la comisión o comisiones correspondientes para su dictaminación;
- b) Las 36 Comisiones Permanentes del Honorable Congreso del Estado, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, analizarán y dictaminarán por escrito en base a las constancias del expediente las iniciativas que deriven de su denominación, y las que les correspondan dentro del ámbito de su competencia;
- c) La o las comisiones en el dictamen observarán los elementos necesarios para su envío inmediato a la Mesa Directiva para los efectos de la programación legislativa, y
- d) El estudio, dictaminación, discusión y aprobación de una iniciativa se realizará conforme a la Constitución del Estado y la normatividad del Congreso.

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

No obstante, en las Comisiones permanentes del Honorable Congreso del Estado, se reciben iniciativas que no reúnen los elementos indispensables que establece el artículo 59 del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; verbigracia, recurrentemente el Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver y los argumentos que la sustentan, o escasamente en dos o tres párrafos, que no conforman siquiera una cuartilla, éstos 2 elementos que sumados al resto, se reducen a tres cuartillas, limitándose el iniciador a citar el o los ordenamientos a modificar, reformar, adicionar, derogar o en su caso, abrogar, el texto normativo propuesto, los artículos transitorios, el lugar y fecha, y su y rúbrica, soslayando elementos esenciales como lo referidos, necesarios en correlación con los elementos que exige el artículo 69 del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en la elaboración del dictamen, circunstancia que en la práctica obliga a las diputadas y diputados integrantes de las Comisiones Permanentes, secretarios técnicos y asesores parlamentarios, a suplir las deficiencias de los elementos para sustentar los similares que se exigen en la elaboración del dictamen, lo que amerita dedicación de mayor tiempo, que indudablemente repercute en el plazo establecido para tal efecto.

Ahora bien, la iniciativa legislativa es el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo; es decir, y más concretamente, como el acto mediante el cual se abre ya paso a la fase constitutiva de ese procedimiento,¹ que tiene como propósito crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales la cual debe reunir los elementos indispensables que establece el

¹ www.juridicas.unam.mx.

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

artículo 59 del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, "indispensable" significa que no se puede dispensar, o que es muy necesario que suceda. El verbo dispensar, en tanto, alude a entregar o conceder; a absolver de una falta; o a eximir de una obligación; e "improcedente" no conforme a derecho. Es decir, si la iniciativa no reúne los elementos indispensables que relaciona el artículo 59 del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, es legalmente improcedente.

A mayor abundamiento, la adecuación del derecho a la realidad supone necesariamente una revisión periódica de los ordenamientos legales, independientemente del alcance evolutivo de todo texto normativo, ya que este alcance o capacidad tiene sus propias limitaciones.

La incesante transformación social condiciona a los poderes públicos a la conformación de una nueva legislación, ya sea desde el punto de vista formal o material.

La profundización en los problemas de la buena redacción de las normas jurídicas ha conducido, inevitablemente, a ampliar su horizonte, porque la causa de tales problemas no se encuentra sólo en cada norma aislada, sino en el sistema en el que la norma se inserta. De ahí que, sin abordar en su núcleo originario, - el del lenguaje jurídico-, la técnica legislativa ha de ocuparse del conjunto de directrices que deben seguirse para construir la estructura y contenido del ordenamiento jurídico.

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

La técnica legislativa es el "arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas".²

Es importante aplicar las reglas de la técnica legislativa al elaborar las leyes, ya que de éstas derivará no solo su pronta aprobación, sino que su cumplimiento y aplicación serán siempre bien acatados por sus destinatarios. El objeto de la aplicación de la técnica legislativa es el de mejorar la calidad de las normas, ya que aún cuando se tenga toda la preparación especializada y la práctica en el ámbito de cualquier materia, no debe dejarse de lado el manejo de los elementos técnicos para el diseño del anteproyecto correspondiente.

De una buena iniciativa se deriva, por lo general, una buena ley. De un mal proyecto, por más mejoras que se le hagan durante su estudio y discusión, es factible que se derive una mala o, en el mejor de los casos, una mediocre ley.

El objetivo primario de la actividad técnica en la elaboración de las leyes consiste en transformar los fines imprecisos de una sociedad, en normas jurídicas, que permitan realizar esos fines en la vida práctica. La técnica cubre el contenido y los propósitos del derecho en palabras, frases y normas a las cuales da una arquitectura sistemática. Es la diferencia que existe entre la idea y su realización, entre el fondo y la forma. El estudio

² SÁINZ MORENO, Fernando, "Técnica normativa: una visión unitaria de una materia plural", *La técnica Legislativa a debate*, Madrid, Tecnos, 1994, 1994, p. 19.

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

científico y la política sólo dan la materia prima de la norma: la técnica la moldea, la adapta y la transforma para lograr la realización práctica de esos propósitos.

El legislador tiene la obligación de mejorar y de readaptar las leyes, puesto que éstas deben someterse a las exigencias de adecuación, necesidad, proporcionalidad, claridad y exigibilidad y en cuanto una ley determina defectuosamente los supuestos de hecho y establece precisiones defectuosas, reconciliables *ex ante* o *a posteriori*, está fallando en su esencia, en su finalidad, pierde su razón de existir frente a la regulación que pretende, deviene inapropiada y no es susceptible ni digna de constreñir derechos.

Como se ha explicado en líneas anteriores, para que pueda iniciarse la elaboración de una ley, es necesario que previamente se presente una iniciativa acompañada de ciertos elementos indispensables en los que destacan por su el planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver y los argumentos que la sustentan, mayormente identificados como exposición de motivos, siendo éstos los que generalmente en la práctica legislativa no se precisan en la iniciativa como también ya lo anotamos. Según Cabanellas, la exposición de motivos es "la parte preliminar de una ley, reglamento o decreto donde se razonan en forma doctrinal y técnica los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de innovación de la reforma"³

³ CABANELLAS, Guillermo, Diccionario de Derecho usual, t. II, Buenos Aires, Ed. Arayu, 1953, p. 153.

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

El maestro Miguel Acosta Romero explica que por medio de la exposición de motivos se dan a conocer las razones que inspiraron al legislador para modificar, reformar, adicionar, derogar o crear una nueva ley, la determinación del alcance de la misma, su razón, su justificación, o bien, cuál puede ser en momento determinado su sentido jurídico o político.⁴

Según Fernando Santaolalla⁵ por exposición de motivos se entiende la parte que antecede al texto articulado de las leyes y otras disposiciones normativas, como algunos reglamentos administrativos, redactado con un estilo característico, no prescriptivo y en la que se enuncian las razones que han llevado a su promulgación, en una suerte de justificación previa, de donde procede justamente su referencia titular a los motivos.

En concordancia, el artículo 69 del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, establece que el dictamen de Comisión o Comisiones Permanentes, deberá contener el asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes, entre ellos el planteamiento del problema, y el análisis y valoración de los argumentos del autor que lo o los sustentan.

De la lectura de esta disposición se entiende que la iniciativa de ley o decreto es es el documento fuente que revisa la Comisión o Comisiones Permanentes y previo su estudio y discusión, formula o formulan el dictamen para su votación en el pleno legislativo, de ahí la importancia de aquellas partes que la iniciativa debe contener, ya que éstas comprenden las partes expositiva y propositiva del dictamen.

⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, Segundo Curso de Derecho administrativo, México, Porrúa, 1989, p. 40.

⁵ Exposición de motivos de las leyes: motivos para su eliminación, Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, año 11, núm. 33, septiembre-diciembre de 1991, P. 48.

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

Sin soslayar la tradición legislativa que ha perdurado hasta nuestros días, pues la exposición de motivos ha sido una práctica o costumbre que se ha venido utilizando desde épocas antiguas; como ejemplo podemos citar que las leyes de las partidas se insertaba en el texto del articulado de códigos y leyes, la parte dispositiva de los preceptos y las razones que los justificaban.

Una función semejante a la exposición de motivos la cumplen los llamados considerandos, que preceden a los decretos, acuerdos del Ejecutivo y algunos reglamentos. Los considerandos generalmente son presentados en forma sucinta y publicados conjuntamente con la disposición de que se trate.

De lo anterior podemos decir que la exposición de motivos es de gran importancia, ya que en ésta se recoge la intención del autor de la iniciativa y las razones que lo llevaron a proponer el nuevo ordenamiento jurídico; pero además, ya publicado el texto de la nueva ley, la exposición de motivos podrá ayudar a resolver algunas dudas que pudieran surgir en el momento de aplicación de la ley al caso concreto.⁶

Al respecto, en el artículo 72, inciso F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que en la interpretación, reforma, o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

Héctor Fix-Zamudio señala que toda ley o disposición legislativa constituye, por lo que a su expedición se refiere, aplicación de las disposiciones constitucionales

⁶ Acosta Romero, Op. Cit., nota 4, p. 41.

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

de creación jurídica, y por tanto, los órganos legislativos deben interpretar estas últimas para determinar su alcance, sujetándose a su texto espíritu.⁷

La interpretación legislativa se extiende a los órganos Ejecutivo y Legislativo federal, así como a los de las entidades federativas, ya que como se desprende de los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, éstos participan en el procedimiento de formación de las leyes.

La exposición de motivos resulta de gran utilidad interpretativa, toda vez que permite establecer los puntos oscuros y salvar las lagunas de la parte dispositiva de las leyes y, aunque no tienen carácter normativo, sí sirve como guía para los operadores jurídicos al momento de aplicar la parte normativa de las leyes; por lo que consideramos que es necesaria la incorporación obligatoria de las exposiciones de motivos en las iniciativas de las leyes. Además estimamos que la llamada "interpretación" de que habla el artículo 72, inciso F, queda circunscrita dentro de la exposición de motivos, ya que por mucho que se esfuerce el legislador, como lo observamos en la práctica, siempre podrán quedar puntos oscuros en la parte dispositiva de una ley, apareciendo entonces las exposiciones de motivos como una ayuda no desdeñable para el esclarecimiento del texto legal.

La exposición de motivos supone un trabajo de investigación cuyo contenido debe ser estructurado de acuerdo con un método para su mejor comprensión por parte de los operadores del derecho. Este trabajo debe corresponder a lo

⁷ "Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano", *La interpretación constitucional*, México, UNAM, 1975, PP. 22-35.

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

prescrito por la parte normativa, es decir, lo que en el articulado de la ley se impone, faculta, etcétera, debe corresponder con lo expuesto en la parte de la exposición de motivos.

Por los argumentos vertidos en la presente, propongo adicionar un segundo párrafo al artículo 59 del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

IV. Fundamento legal.

Fundo mi propuesta en lo dispuesto en los artículos 50 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 30 fracción I y 104 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 54 fracción I y 59 del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

V. Denominación del proyecto de ley o decreto.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 59 DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DEL ESTADO DE OAXACA.

VI. Ordenamientos a modificar.

Con el siguiente cuadro comparativo, se ilustra la iniciativa de reforma propuesta.

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

DISPOSICIÓN ACTUAL	ADICIÓN
<p>ARTÍCULO 59. Los elementos indispensables de la iniciativa serán:</p> <p>I. Encabezado o título de la propuesta;</p> <p>II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver;</p> <p>III. Arguméntos que la sustenten;</p> <p>IV. Fundamento legal;</p> <p>V. Denominación del proyecto de ley o decreto;</p> <p>VI. Ordenamientos a modificar;</p> <p>VII. Texto normativo propuesto;</p> <p>VIII. Artículos transitorios;</p> <p>IX. Lugar y Fecha, y;</p> <p>X. Nombre y rúbrica del iniciador.</p>	<p>ARTÍCULO 59. (...)</p> <p>(...)</p> <p>La iniciativa que no reúna los elementos indispensables, será desechada por la Comisión o Comisiones Permanentes por improcedente.</p>

VII.- Texto normativo propuesto.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esa Honorable Asamblea, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un segundo

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

párrafo al artículo 59 del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca, en los términos siguientes:

ARTÍCULO ÚNICO. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 59 del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 59. Los elementos indispensables de la iniciativa serán:

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

La iniciativa que no reúna los elementos indispensables, será desechada por la Comisión o Comisiones Permanentes por improcedente.

*"2020, año de la pruriculturalidad de los pueblos indígenas y
afromexicano"*

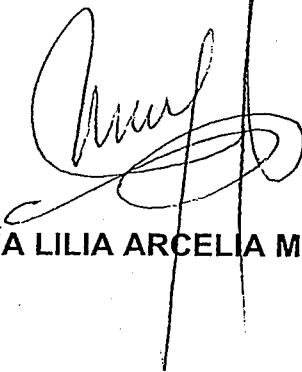
DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.

TRANSITORIOS:

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico Oficial del Estado.

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias del marco jurídico estatal en lo que se opongan al presente Decreto.

ATENTAMENTE



DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ.