

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 71 Y 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

PRESENTE.

Quien suscribe, Senadora Ana Lilia Herrera Anzaldo, integrante de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión y miembro del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 8 numeral 1 fracción I, 164 numeral I y 169 del Reglamento del Senado, someto a la consideración de esta Cámara de Senadores la presente Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 71 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento al Régimen Federal de la República Mexicana.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existen principios esenciales y estructuras de Gobierno, que en el Derecho Constitucional, son considerados como los fundamentos ideológicos de las instituciones públicas que conforman los cimientos de la organización del poder político de nuestro Estado, cuyos caracteres definitorios corresponden a los de los Estados democráticos con forma de Gobierno Federal.

Entre nuestras estructuras de Gobierno ocupa un lugar muy relevante el régimen federal, el cual se identifica con el nacimiento de nuestra República soberana y en muchos sentidos también, con las diversas etapas históricas del desarrollo de nuestro sistema político, así como con la consolidación de las instituciones democráticas de nuestro país.

Como es de sobra conocido, a lo largo del siglo XIX, el establecimiento y la preservación de la forma de Gobierno Federal, se identificó con el avance y el desenvolvimiento político de nuestra Nación, mientras que, su substitución por un régimen de centralización de las atribuciones constitucionales en los poderes públicos nacionales, siempre se consideró como sinónimo de retroceso y de imposición de estructuras contrarias a la voluntad mayoritaria del pueblo de México.

Este elemento de nuestro régimen político se preservó también en la Constitución Política y Social de 1917, determinándose en sus normas jurídicas un sistema de distribución del ejercicio del poder conforme al cual las competencias constitucionales de los órganos federales son expresas, mientras que las que ejercen las entidades federativas son residuales.

Es indiscutible por ende, que el Estado mexicano y su forma republicana de Gobierno no pueden entenderse histórica, ni democráticamente, sin hacer referencia al régimen de Gobierno Federal.

Nuestro sistema Federal nació y se ha desarrollado del centro hacia la periferia, lo cual significa que tanto en el siglo XIX, como en el siglo XX, la forma de gobierno federal del Estado mexicano ha estado asociada a la descentralización del poder político, aspecto que es necesario tomar en cuenta para entender la génesis y el desenvolvimiento de este elemento estructural de nuestro sistema constitucional, a punto de cumplir cien años de existencia.

En efecto, el federalismo mexicano representó en el pasado y representa ahora en el siglo XXI, un elemento del régimen de Gobierno que fortalece al sistema político democrático, desde el momento en que su esencia consiste en la distribución del poder en un sentido territorial, lo cual permite que la distribución de competencias, uno de los principios esenciales de la Democracia, se desarrolle tanto en forma horizontal, como vertical, asignándose atribuciones a los diversos órganos de gobierno, las cuales se diferencian tanto por su materia, como por su ámbito geográfico de ejercicio.

El adecuado funcionamiento de este régimen de Gobierno requiere un diseño estructural que permita la permanente interacción entre los órganos federales y los locales, con pleno respeto de sus respectivas competencias, pero siempre bajo el supuesto esencial de que las partes integrantes de una Federación, deben tener los accesos constitucionales expeditos para intervenir en las determinaciones que incidan en el territorio de cada una de ellas y para proponer los cambios jurídicos que permitan el fortalecimiento del Estado democrático, así como del propio régimen Federal.

En el caso del federalismo mexicano, existen diversos procedimientos y estructuras que permiten esta interacción entre los órganos federales y los locales, de los cuales son claros ejemplos: La facultad de las legislaturas de las entidades federativas de iniciar Leyes ante el Congreso de la Unión, establecida en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la participación de éstas en el procedimiento de reformas y adiciones constitucionales previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento.

Este diseño estructural establece la posibilidad de que las legislaturas locales intervengan en el procedimiento legislativo federal ordinario, previsto en el artículo 72 constitucional, mediante la presentación de un proyecto de Ley o Decreto, así como la obligación de que la mayoría de ellas apruebe las reformas o adiciones a la Constitución de la República votadas por el Congreso de la Unión, en el caso del procedimiento legislativo descrito en artículo 135 constitucional a fin de que esas reformas o adiciones puedan entrar en vigor.

Precisamente, en esta materia es conveniente realizar modificaciones a las normas constitucionales y legales vigentes, con el propósito de complementar los supuestos normativos antes mencionados, superando las limitaciones que actualmente tienen y ampliando la participación de las entidades federativas y de sus órganos representativos locales en estos procedimientos, toda vez que el

diseño referido es restrictivo y no contribuye al fortalecimiento del sistema federal mexicano.

En efecto, como se sabe, tratándose de las entidades federativas, sólo uno de sus órganos representativos puede presentar Iniciativas de Leyes ante el Congreso de la Unión, a lo que debe agregarse que en lo que se refiere al Distrito Federal, la posibilidad está actualmente cancelada, o por lo menos seriamente limitada, en términos de lo dispuesto por el inciso ñ), fracción V de la Base Primera del artículo 122 constitucional, según el cual, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene el derecho de presentar Iniciativas ante el Congreso de la Unión, pero sólo en el caso de las materias relativas a la capital de la República.

Igualmente, este órgano legislativo local del Distrito Federal está excluido del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución de la República, de conformidad con el texto vigente del artículo 135 constitucional, en el cual se determina la participación de las legislaturas de los Estados para este efecto, circunstancia que impide la intervención de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en esta materia, debido a que esta entidad federativa como se sabe, no es un estado, toda vez que su naturaleza jurídica es distinta a la de las otras 31 partes integrantes del Territorio Federal.

La limitación que establecen estos artículos constitucionales específicamente en cuanto a la facultad de iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión es inconducente a la luz de las características actuales de nuestro sistema federal y de los requerimientos normativos para su debido funcionamiento. En efecto, realidades y situaciones novedosas de distinta índole, hacen impostergable una adecuación de varios preceptos constitucionales relativos a esta estructura de Gobierno, con el propósito de complementar diversas modificaciones jurídicas realizadas con anterioridad en esta materia, amén de crear las condiciones normativas necesarias para una mayor participación de las entidades federativas en el nuevo contexto del federalismo mexicano.

Sólo para ejemplificar lo anterior, son de mencionarse estos dos aspectos:

- El importante número de materias que integran las denominadas "*facultades concurrentes*" previstas principalmente en el artículo 73 de la Constitución de la República, para cuyo ejercicio, coordinado y ordenado, el Congreso de la Unión expide las llamadas "*Leyes Generales*"; y
- El complejo y creciente fenómeno que representan las decenas de zonas metropolitanas que existen en el país, en cada una de las cuales es necesario diseñar y aplicar políticas públicas en las que se involucran autoridades Federales, Estatales, del Distrito Federal y Municipales, las cuales deben actuar en contextos sumamente diferenciados entre sí.

Derivado de lo anterior se resalta que son muchas las materias en las que tienen atribuciones concurrentes las autoridades Federales, Estatales, del Distrito Federal y Municipales, para cuyo adecuado ejercicio se expiden "*leyes generales*" que son aprobadas por el Congreso de la Unión, por ejemplo, las relativas a la función social de la educación, a los asentamientos humanos, a la protección del medio

ambiente y de la ecología, al deporte, a la cultura, a la pesca, a los derechos de los niños y adolescentes, etc.

En todos estos casos es facultad del órgano legislativo federal expedir dicha legislación a fin de establecer las bases normativas para la participación coordinada entre las diversas autoridades que integran el régimen federal, de conformidad con sus respectivas competencias, así como, en el ámbito legislativo y administrativo correspondiente. Sin embargo, la facultad de presentar iniciativas de ley en estas materias sólo se limita a las legislaturas de los Estados, por lo que resulta incongruente que los demás órganos representativos estatales y del Distrito Federal, es decir, los titulares de los Gobiernos Locales, carezcan de la atribución para plantear ante el Congreso Federal las modificaciones que estimen necesarias a las "Leyes Generales" que regulan el ejercicio de "*facultades concurrentes*".

Otro tanto puede decirse en lo que se refiere a la problemática propia de las decenas de zonas metropolitanas que existen y siguen formándose a lo largo y ancho del país, las cuales ascienden en la actualidad a 56 casos, según las cifras aceptadas por Instituciones como CONAPO, INEGI y SEDATU. En estos espacios territoriales es necesario atender en condiciones muy variables, problemas relativos a asentamientos humanos, agua potable y drenaje, tratamiento y disposición de desechos sólidos, protección al ambiente, preservación de la ecología, seguridad pública y transporte, entre otros, con el propósito general de crear gradualmente las condiciones necesarias para alcanzar niveles de desarrollo idóneos para los millones de habitantes asentados en estas zonas.

El desarrollo metropolitano es una responsabilidad concurrente de todos los ámbitos de gobierno, la cual requiere una coordinación adecuada y permanente entre las distintas autoridades facultadas para atender las problemáticas que les son inherentes, de conformidad con el sistema de distribución de competencias. Esta coordinación es la base, para generar oportunidades y eficiencia de las diversas acciones tendientes al cumplimiento de programas, metas y objetivos que se plantean los consejos metropolitanos, instancias directamente encargadas del cumplimiento de la compleja tarea que representa la metrópoli en nuestro país.

En tal virtud, resultaría inconveniente que los titulares de los Gobiernos de las entidades federativas carezcan de la facultad de presentar iniciativas de leyes y decretos ante el Congreso de la Unión, toda vez que muchas de las materias involucradas en el desarrollo metropolitano forman ya parte de las "*facultades concurrentes*", con las cuales el órgano Legislativo Federal expide las "*leyes generales*" correspondientes.

Los efectos negativos de las limitaciones previstas en los preceptos constitucionales señalados se extienden a todas las materias de la legislación federal, en relación con las cuales existe un interés jurídico directo o indirecto de las partes territoriales que integran el Estado Federal, cuyos órganos representativos Locales, deben tener las más amplias atribuciones para presentar proyectos de leyes y decretos ante el Congreso de la Unión, razón por la cual las reformas y adiciones a la Constitución de la República que se someten a la

consideración de esta Cámara de Senadores fortalecen y consolidan las bases normativas de nuestro sistema federal.

Consecuentemente, mediante la presente Iniciativa, se propone a esta alta representación federal la modificación del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgar el derecho de presentar Iniciativas de leyes y decretos en materia legislativa federal y por extensión, de reforma y adición constitucional, conforme a lo previsto en el artículo 135 de la Constitución de la República, a los Gobernadores de las entidades federativas, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con el objeto de que los órganos legislativos y de gobierno de todas las entidades federativas adquieran la capacidad jurídica para participar en los procesos de renovación de la legislación federal y de fortalecimiento del sistema federal mexicano, impulsando los cambios al orden jurídico que estimen convenientes para estos propósitos.

Igualmente se plantea una modificación al texto vigente del artículo 135 constitucional para que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal participe en el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución de la República, en congruencia con la capacidad jurídica que tendrá para presentar Iniciativas de leyes y decretos ante el Congreso de la Unión y en virtud de su condición como órgano legislativo local de una de las partes integrantes del territorio federal, de conformidad con el artículo 43 constitucional.

A partir de lo que se plantea en esta Iniciativa, los órganos representativos de todas las partes integrantes de la Federación, estarán en aptitud de contribuir al fortalecimiento del régimen federal y del sistema democrático de Gobierno, no sólo políticamente, como lo han hecho exitosamente hasta ahora, sino también legalmente, proponiendo la modificación de las normas constitucionales o de leyes federales, y por último, como en el caso de todas las legislaturas locales, votando las reformas constitucionales que se requieran para avanzar en la consolidación de la democracia política, económica y social de nuestra Nación; Las anteriores propuestas de modificación se justifican en lo particular de acuerdo a lo siguiente:

La Iniciativa contiene las siguientes propuestas de reformas y adiciones al texto de los artículos 71 y 135 constitucionales:

- 1.- Reforma del artículo 71 constitucional para otorgar el derecho de presentar Iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión **a los Gobernadores de los Estados y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;**
- 2.- Reforma al artículo 71 constitucional para otorgar este derecho **a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;** y
- 3.- Reforma al artículo 135 constitucional para darle intervención **a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal,** previsto en este precepto.

En cuanto a la propuesta contenida en el primer apartado, como se ha dicho, se trata de fortalecer las estructuras del régimen federal, confiriendo a los titulares de

los gobiernos locales el derecho de presentar Iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión. Lo anterior significa una ampliación de sus atribuciones y la posibilidad de tener intervención en el procedimiento legislativo ordinario previsto en el artículo 72 constitucional, impulsando la creación de Leyes Federales, o la modificación de las existentes.

Si se toma en cuenta que este derecho lo tienen las legislaturas de las entidades federativas, no existe razón jurídica para que carezcan de él los gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en virtud de que todos estos órganos son de elección popular y por ende, tienen el mismo fundamento representativo y de legitimidad que los Congresos Locales.

Adicionalmente, debe considerarse que no resulta conveniente que este derecho se limite al órgano Legislativo Local, porque si éste no quisiera ejercerlo por razones políticas, o en su interior no se alcanzara la votación necesaria para presentar alguna Iniciativa trascendente para las entidades federativas, existiría la posibilidad de que lo hiciera el Gobernador, lo cual no es posible en este momento, de conformidad con el texto constitucional vigente.

En relación con la propuesta del apartado 2, se trata de corregir una omisión de nuestro régimen federal, consistente en suponer que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal "no es una legislatura local", porque el Distrito Federal no es un Estado y por ende, no debe ser incluida entre los órganos representativos locales que tienen derecho a presentar Iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión.

En realidad, la naturaleza jurídica de la Asamblea Legislativa es la misma que la de cualquier Congreso Local, es decir, se trata de un órgano legislativo que es competente para expedir determinadas leyes de aplicación exclusiva en el territorio del Distrito Federal, por lo que la Capital de la República no tiene que ser un Estado para poder tener un órgano legislativo propio, el cual ejerce su competencia de conformidad con las modalidades que corresponden a la estructura de gobierno de la sede de los Poderes de la Unión.

El hecho de que la competencia de la Asamblea Legislativa no sea idéntica a la de los Congresos de los Estados y la circunstancia de que en diversas materias de legislación local del Distrito Federal tenga intervención el Congreso de la Unión, no son elementos constitucionales idóneos para conferirle una naturaleza jurídica distinta a la Asamblea Legislativa, la cual es un órgano Legislativo Local, si bien, con una competencia diferente a la de los demás Congresos locales, lo cual se explica y se justifica porque su ámbito territorial de actuación es el Distrito Federal, es decir, la sede de los poderes federales.

Consecuentemente, no existe razón jurídica alguna para que carezca del derecho que se otorga a las legislaturas locales de presentar Iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión. La propuesta contenida en el apartado 3, coincide con las razones y los argumentos expuestos en el punto anterior, los cuales son aplicables en el mismo sentido, sólo que ahora con relación a la intervención que debería tener la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el procedimiento de reformas a la

Constitución, a lo que debe agregarse, que si este órgano Legislativo Local tendrá derecho de presentar proyectos de reformas y adiciones constitucionales, en condiciones idénticas a las de las demás Legislaturas Locales, también debe intervenir, como lo hacen éstas, en el procedimiento de aprobación de los mismos.

Consecuentemente, debe modificarse el artículo 135 constitucional para que este órgano legislativo local también pueda emitir su voto para aprobar las reformas y adiciones a la Constitución Federal.

A efecto de llevar a cabo estas modificaciones, se proponen los siguientes cambios específicos a los artículos constitucionales mencionados:

1.- Se modifica la fracción III del artículo 71 constitucional para establecer el derecho de los Gobernadores de los Estados y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal de presentar proyectos de Leyes y Decretos ante el Congreso de la Unión;

2.- Se recorre el contenido normativo de la actual fracción III de este artículo, pasando a ocupar la fracción IV del mismo, en la cual se establece ahora la atribución para presentar proyectos de leyes y decretos ante el Congreso de la Unión, tanto a favor de las legislaturas de los Estados, como de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

3.- Se crea una fracción V en este mismo precepto, a la cual se traslada lo que actualmente está prescrito en la fracción IV del artículo 71 constitucional;

4.- Se modifica el párrafo primero del artículo 135 constitucional, substituyéndose la expresión "Legislaturas de los Estados", por la de "Legislaturas **de las Entidades Federativas que integran el territorio nacional, computándose el voto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**"; y

5.- Se reforma el párrafo segundo de este precepto, cambiándose el término "legislaturas", por la expresión "**los órganos Legislativos Locales**".

Conforme a lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución de la República, someto a la consideración de esta Cámara de Senadores la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 71 y 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforma y adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificándose su fracción III; recorriéndose el actual contenido de la misma a la fracción IV, con la adición que en ella se señala; y creándose la fracción V, a la que se traslada lo que en el texto vigente se establece en la fracción IV, manteniéndose en sus términos los tres párrafos siguientes de este precepto, para quedar como sigue:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I.;
- II.;
- III. **A los Gobernadores de los Estados y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;**
- IV. A las Legislaturas de los Estados **y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;** y
- V. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

.....

.....

.....

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de **las Entidades Federativas que integran el territorio nacional, computándose el voto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de **los órganos legislativos locales** y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Segundo.- Las Iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución de la República que estén en proceso de aprobación conforme al texto anterior del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, seguirán tramitándose hasta su votación definitiva, en los términos previstos antes de la entrada en vigor del presente Decreto.

Tercero.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar sus normas internas de conformidad con este Decreto en un plazo máximo de ciento ochenta días contados a partir del inicio de su vigencia.

SENADORA

Ana Lilia Herrera Anzaldo

Grupo Parlamentario del PRI. Dado en el Salón de Sesiones de la H. Cámara de Senadores a los 25 días del mes de noviembre de 2013.