

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE DAR SUSTENTO CONSTITUCIONAL A LOS CONVENIOS DE TRASLADO Y/O COORDINACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS.

El suscrito Diputado Federal, **WILLIAMS OCHOA GALLEGOS**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto en el Artículo 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta honorable asamblea la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, misma que se fundamenta y motiva bajo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

El artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una de las características de nuestro sistema federal. La que corresponde con el esquema de distribución de competencias rígido que ha permanecido sin cambios desde que fue aprobado por el constituyente de 1917 y que incluso tiene antecedentes en la Constitución de 1857.

Este modelo se denomina rígido en virtud de que su contenido restringe el marco de acción de los funcionarios federales a las facultades que expresamente les confiere la Constitución. Es importante hacer llamar la atención sobre el término “expresamente” pues éste endurece la esfera competencial de los funcionarios del orden federal.

Por otra parte, ese mismo artículo reserva todo lo que no ha concedido expresamente la Ley Fundamental a los funcionarios federales, para el ejercicio de los estados. Es lo que se denomina “cláusula residual”, por la cual las entidades federativas serán competentes para todas aquellas cuestiones que la Carta Magna no haya concedido previamente.

Antes de iniciar el análisis de este sistema dual de competencias, es necesario señalar que este esquema fue diseñado en un tiempo y bajo ciertas condiciones históricas, sociales y políticas muy concretas que no solo aceptaban sino que demandaba un sistema por medio del cual, las partes integrantes de la federación se sometieran a las decisiones del centro.

Durante la época en la que se configura el estado mexicano, desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la expedición de la constitución de 1917, el país se vio bajo la amenaza de perder las partes integrantes de su territorio. En algunos casos, estuvieron presentes con mayor fuerza los planes separatistas o la idea de los estados o territorios de aproximarse más a las potencias extranjeras que al centro de su país.

Una vez que las convulsiones del siglo XIX fueron extinguiéndose y que México inició un proceso de pacificación durante el porfiriato y en la época posrevolucionaria; las sublevaciones o las intenciones independentistas de los estados fueron desapareciendo. Fue hasta entonces cuando la Constitución comenzó a adoptar ciertas reformas “De esta manera, la facultad de expedir leyes en materia de salubridad general de la República, se introdujo con la reforma del 12 de noviembre de 1908 a la Constitución de 1857. Por su parte, la posibilidad de que tanto la Federación como los estados legislen en materia educativa data del texto original de la Constitución de 1917; en tanto que la facultad del Congreso de la Unión de “dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa... buscando unificar y coordinar la educación en toda la República”, procede de la reforma constitucional a los artículos 3º. y 73, publicada el 13 de diciembre de 1934.”¹

Derivado de lo anterior, comienza a dibujarse un sistema de distribución de competencias que debe ser entendido a la luz del artículo 124 y de diversas disposiciones de la Carta Magna, pues la Constitución establece desde otros

dispositivos la participación del Congreso de la Unión en ciertas materias, tal es el caso del artículo 73 que refiere todas las materias en las cuales el poder legislativo federal podrá ejercer sus facultades para expedir legislación.

A través de esas leyes generales que expide el Congreso de la Unión en función de las facultades conferidas por el artículo 73, se distribuyen competencias, además es importante tener en cuenta que el sistema competencial se integra también con las facultades implícitas, las facultades concurrentes, las inhibiciones y prohibiciones a los estados, así como a las obligaciones a cargo de las autoridades estatales derivadas de la Constitución general.²

Mediante éstas las leyes generales, tenemos facultades que no son concedidas por la Constitución, sino por éstas leyes a los funcionarios federales, y también la existencia de facultades, concedidas a los funcionarios federales donde se le permite participación a los estados de manera concurrente. En ocasiones el instrumento para realizar lo anterior son los denominados convenios de traslado o de coordinación de atribuciones.

Es decir, actualmente tenemos un sistema rígido de distribución de competencias que permite la coordinación, empalme, coexistencia y coincidencia de ambos órdenes de gobierno, lo que evidentemente supera el contenido del artículo 124 constitucional.

Es necesario adecuar la norma a la realidad. El contexto histórico en el que surgió este artículo se entiende en un México que no contaba con un estado sólido, que tuviera control sobre todos sus estados o incluso que tuviera comunicación con todos ellos.

El sistema político en México ha cambiado considerablemente desde el siglo pasado y con ello, nuestro sistema jurídico. Hoy puede decirse que tenemos un sistema de gobierno democrático que acepta una distribución de competencias más compleja pues tenemos el marco institucional y legal que permite resolver los problemas que se originan por ello.

Para que un sistema de distribución de competencias complejo pueda existir es necesario, o bien un estado autoritario que impida a las partes integrantes de la federación revelarse en contra del pacto federal, o bien, un estado que cuente con mecanismos de defensa de la Constitución, con una civilidad en todos los niveles de gobierno que permita aceptar la resolución de los tribunales en los problemas derivados de sus conflictos de competencias.

Afortunadamente en nuestro país, aunque no ha sido sencillo, hemos conseguido una estructura bastante sólida para dirimir los problemas competenciales en sede jurisdiccional, de esa suerte, toda transgresión al sistema rígido de distribución de competencias en México es dirimido por el poder judicial pues actualmente los medios de control como el amparo, la acción de inconstitucionalidad, pero sobre todo la controversia constitucional, son instrumentos que han demostrado su utilidad en una sociedad plural y políticamente diversa como la nuestra.

En nuestro país, aunque somos formalmente un estado federal, tenemos una larga tradición centralizadora de las atribuciones y competencias y una de las técnicas que se han utilizado para combatir esta tendencia es el de las llamadas leyes generales. Este tipo de leyes establece la concurrencia de materias entre la federación y los estados, es decir se otorga a la federación incidencia sobre materias que son competencia de los estados o incluso, en algunas ocasiones a través de la figura de los convenios se transfieren las atribuciones entre la federación y estados, como hemos mencionado líneas arriba; en ese sentido esta iniciativa abonaría en la federalización o distribución de competencias, pues de acuerdo con la opinión de José María Serna de la Garza, cuyo trabajo ha guiado partes esenciales de esta iniciativa:

“Ahora bien, las mencionadas leyes generales en México, que suponen acciones coordinadas y cooperativas y traslado de competencia entre Federación, estados y municipios, contienen una lógica que en cierta forma se opone al sentido del artículo 124 constitucional. En razón de ello, y pensando que este tipo de leyes y su régimen convencional podrían ser una alternativa para emprender un proceso descentralizador en México, creemos que sería conveniente consolidar constitucionalmente las relaciones de coordinación, cooperación y traslado de competencias que se dan por la vía de las leyes generales, estableciendo de manera expresa, dentro del artículo

124 un ámbito restrictivo al sistema dual. Se trataría así de autorizar al Congreso de la Unión de manera expresa, para que las leyes generales pudieran habilitar los convenios de coordinación y de traslado de atribuciones y no cabría duda sobre la constitucionalidad del ejercicio de las potestades descentralizadas.”³

Compartimos la idea del autor antes citado, pues de esta forma estaríamos regularizando una situación que se presenta con frecuencia y que son los convenios de traslado de competencias. Además se les estaría dando sustento constitucional y con ello se evitarían muchos conflictos entre los niveles de gobierno y que tienen que ver con la titularidad o el ejercicio de atribuciones y facultades.

Con lo anterior, estaríamos también descargando el trabajo de la Suprema Corte, relativo a las controversias constitucionales que debe resolver con motivo de las competencias que se disputan entre los estados y la federación y que se originan por la aplicación de los convenios a los que hacemos referencia.

También consideramos necesario que las legislaturas locales tengan participación en la constitucionalización de este régimen convencional por eso, como parte de la propuesta de esta iniciativa, se propone que una vez que el convenio de coordinación o traslado de atribuciones, sea signado al amparo de una ley general, éste sea aprobada por la legislatura local del estado de que se trate.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del pleno de esta H. Comisión Permanente, la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adiciona un segundo párrafo al artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 124.-...

Las leyes generales que expida el Congreso de la Unión podrán establecer convenios de coordinación o traslado de atribuciones a los poderes locales. Dichos convenios deberán ser aprobados por la legislatura local.

Transitorio.

Único.-El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente a los 13 días del mes de agosto del año dos mil catorce.

Diputado Willy Ochoa

¹Serna de la Garza, José María, *El Sistema Federal Mexicano Un Análisis Jurídico*, Porrúa, México, 2009, p. 65.

²Arteaga Nava, Elisur, citado por Serna María José, *Op. Cit.* P. 57.

³Serna de la Garza, José María, *Op. Cit.* p.91.