

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA CUAL SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

**CC. SECRETARIOS DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE SENADORES
CONGRESO DE LA UNIÓN
LXI LEGISLATURA
P R E S E N T E .-**

LOS SUSCRITOS SENADORES DE LA LXI LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en artículos 164, numerales 1 y 2, 169, numeral 1, y 172, del reglamento del senado de la república, sometemos A LA consideración de ésta H. Asamblea la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por la cual se reforma y adiciona el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

DE LA SOBERANÍA, LA FORMA DE SU EJERCICIO Y EL MUNICIPIO:

I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prescribe en su artículo 39 que “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

La “potestad soberana” con que se ejerce el poder, se entiende como resultado de la delegación de atribuciones y funciones de interés común que realiza una colectividad a favor de un determinado sujeto, (individual o colectivo), habilitándolo en virtud de un orden jurídico específico para llevarlas a cabo, más no significa la cesión de tal condición (soberana) que sólo es inherente al pueblo. Es así como se conforma el régimen de Estado.

La forma de la expresión del pueblo para el ejercicio de su soberanía, asume actualmente en el Estado Mexicano, y de manera evidente, la forma única, limitada e invariable del sufragio.

El sufragio, como única forma para la expresión de la virtud soberana del pueblo, a su vez se limita actualmente a atender como único menester, la elección de los ciudadanos que ocupen los espacios públicos para el ejercicio del poder (sea ejecutivo o legislativo).

Ahora bien, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere expresamente que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión ó por los Estados en lo tocante a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. Esto es, entre tanto el ejercicio del sufragio para la expresión soberana del pueblo, se hace presente asimismo en la elección de las autoridades más cercanas a los gobernados, las de sus municipios, los ayuntamientos.

De lo anterior, tenemos que el propio artículo 41 Constitucional, no reconoce al ayuntamiento como el resultado de una expresión soberana del pueblo en un territorio determinado, el municipio. Esto a pesar de que en su calidad de gobierno, emanado del sufragio de los gobernados, se impone sobre éstos para el ejercicio de un poder público Constitucionalmente reconocido en el artículo 115 de la Ley Fundamental.

Un claro antecedente de la pretensión que se ha acusado de radical, de reconocer además de la libertad municipal, a la soberanía como atributo del pueblo en cada municipalidad, lo encontramos en el voto particular del Diputado José María del Castillo Velasco, en el Congreso Constituyente de 1856-1857), en el cual se dice:

“... El proyecto de Constitución, que he tenido la honra de suscribir, establece como principio incontrovertible la soberanía del pueblo, y el Congreso lo proclamará también. Desde este principio nace que la libertad que se reconoce a las partes de la federación, que son los estados, para su administración interior, debe reconocerse a las partes constitutivas de los estados que son las municipalidades. ¿Porqué los ciudadanos han de tener la facultad, la posibilidad de proveer al bienestar y al desarrollo de su estado y no han de tenerla también para proveer al bien y al desarrollo de su municipalidad? Si para atender a los intereses del estado basta la concurrencia de los ciudadanos que lo forman, para atender a los intereses de la municipalidad debe bastar también la concurrencia de los que componen esa municipalidad; porque el pueblo no deja de ser soberano, ni los individuos pierden la inteligencia a medida que se circunscribe la esfera de su acción.

Por estas consideraciones, buscando la prosperidad de los pueblos y siguiendo sin vacilar las consecuencias del principio de la soberanía popular, propongo al augusto Congreso como un artículo de la Constitución que toda municipalidad, con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio.

De esta manera el pueblo tendrá un participio activo en la administración de sus intereses; de este modo se lograrán muchas reformas y muchas mejoras administrativas, por las cuales anhelan los pueblos; de esta manera la prosperidad de las municipalidades rebosará en los estados y el bien de las partes hará el bien del conjunto de ellas. De esta manera, en fin, señores diputados, se habrá creado en el pueblo y en el estado un interés que los obligue a defender las instituciones que vais a establecer...

Para que pueda penetrar la luz de la civilización en esos pueblos es necesario disipar los nublados de su indigencia; para que lleguen sus moradores a adquirir la dignidad de hombres libres, fuerza es que les proporcionemos los medios de subsistir y cuantos sean necesarios para que, palpando las ventajas de la libertad, sepan usar de ella, amarla y defenderla.

La Constitución que remedie estos males, el código fundamental que haga sentir sus benéficos efectos allí, en esas poblaciones desgraciadas en que el hombre no es dueño ni de su propio hogar... esa constitución vivirá, señores diputados, no lo dudéis...”

Partiendo así de dicho postulado, a pesar de que numerosos esfuerzos se cuentan con el propósito de dotar a los municipios de libertad para gobernarse y disfrutar de aquella soberanía que les es originaria, no se le reconoce al municipio aún como espacio gubernamental investido de esa potestad, siendo que aún a la fecha constituye el ente público más cercano al pueblo, y por ende el primer espacio que le provee de identidad, para la expresión de su cultura, intereses y necesidades.

II. El citado artículo 41 Constitucional, se ha ido convirtiendo en el referente de la actuación del Estado y de los partidos políticos en el marco de los procesos electorales, más no así del pueblo para el ejercicio de la soberanía.

El sistema de partidos es hoy por hoy el actor preponderante para la construcción de instituciones, particularmente en el ámbito legislativo. El sistema representativo de la república, se ve rebasado, y por mucho, por una dinámica social cambiante, pujante, demandante y diversa.

Entretanto, el pueblo, los mexicanos que lo conforman y que constituyen la base fundamental para la construcción del Estado, no tiene cabida realmente en la definición de atribuciones, ni en la dinámica política que incide real y efectivamente en su calidad de vida, que se palpa en el espacio de convivencia cotidiana donde se desarrolla su existencia, su municipio.

Se tiene pues, consecuentemente, que no se ha reconocido al pueblo de México a partir de su propio municipio, –a pesar de erigirse en el mismo su régimen de gobierno más cercano– la calidad de soberano.

Sin embargo, siendo el caso que el municipio representa a través del ayuntamiento, un orden de gobierno electo en virtud de la potestad soberana del pueblo mexicano, preciso es reconocer su condición –si no soberana, al menos

autónoma–, para asumir un carácter auténticamente representativo de los intereses que le son comunes a un determinado núcleo poblacional asentado en un territorio determinado.

Si bien entonces la estructura federal mexicana no reconoce al municipio como depositario de la condición soberana, per se, en virtud de la franca emulación –*mutatis mutandis*– del federalismo norteamericano integrativo de “Estados” preexistentes para conformar una república igualmente representativa, **no se puede seguir soslayando la calidad idealmente autónoma que debe revestir a la célula político-administrativa fundamental de nuestro Estado Nación, particularmente para efectos de reconocer la capacidad organizativa propia de una comunidad**, la vocación natural e inevitable de servicio derivada de la cercanía del gobierno a los ciudadanos, que a su vez trae aparejada la necesidad de rendición de cuentas y finalmente el desdoblamiento de la creatividad y la capacidad productiva local.

DE LAS FUNCIONES DE ESTADO, Y LA COMPETENCIA MUNICIPAL:

La referencia expresa de atribuciones a cargo de los Municipios mexicanos en el Artículo 115 Constitucional, establece de manera enunciativa más no limitativa la esfera competencial de los ayuntamientos; sin embargo, la existencia de tal dispositivo no es óbice para que se retome la forma de distribución de las tareas de Estado.

Tenemos que actualmente, el dispositivo Constitucional que por excelencia y antonomasia dispone la forma de distribución de atribuciones entre los entes gubernamentales del Estado Mexicano, es el artículo 124, el cual a la letra reza: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Dicho postulado atendió desde sus orígenes, a lo prescrito en la décima enmienda a la Constitución Estadounidense, que reza: “*Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ella a los estados, están reservados para los estados ó para el pueblo*”.

Claro está, que tal prescripción en el sistema federal de los Estados Unidos de Norteamérica, obedece a la forma en que se originó la unión americana a través de una delegación de atribuciones que realizan los estados miembros, a un ente que los cohesionara, con unidad de propósito para la defensa de sus intereses comunes y la definición de políticas que requirieran de una visión homogénea, integrada y representativa de todas sus partes.

Es en virtud de ello, y a propósito de que no se viera mermada la soberanía de cada Estado integrante de la Unión americana, que se limitó la actuación del poder federal al ejercicio de las atribuciones expresa y explícitamente conferidas al mismo por los propios Estados, mediante la Constitución.

Especial mención merece el hecho de que se reservan de manera residual las demás funciones y atribuciones de Estado, a los integrantes de la Unión, y al pueblo.

El pueblo entonces, más allá de su organización en entidades soberanas, se entiende –en el caso norteamericano– por su cuenta, depositario de las facultades no expresamente reservadas a la federación o prohibidas a los estados.

Éste postulado federalista, obedece a la idea –que no hipótesis ni teoría, sino una realidad indubitable sostenida como fundamento de la teoría política desde que existe la noción de Estado y posteriormente de soberanía– de que el poder público, independientemente de la forma de su expresión, manifestación o postulación, proviene invariablemente del pueblo; y esto, no es otra cosa que el reconocimiento del origen del Estado Nación.

Ahora bien, como ya se ha apuntado entonces, si bien el sistema federal mexicano no concibe al municipio como parte integrante y soberana de la nación, a pesar de reconocer en el mismo la calidad de orden de gobierno, no es propio, necesario ni conveniente desestimarlos como un aparato representativo del pueblo.

Como tal, y concebido de manera natural como instrumento político y administrativo de cohesión social, por cuanto a que el mismo sí agrupa en un territorio determinado a individuos que se identifican por tener rasgos

culturales, vocación productiva, necesidades e intereses que les son comunes, es preciso reconocerle la calidad de depositario original de atribuciones de Estado, independientemente del catálogo enunciativo de funciones prescrito en el artículo 115 Constitucional.

Como claro antecedente de la visión anterior, tenemos el proyecto de decreto remitido al poder legislativo en 1914 por Venustiano Carranza, en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana, que en su parte considerativa dice:

“Que durante largos años de tiranía sufrida por la República, se ha pretendido sistemáticamente centralizar el gobierno, desvirtuando la institución municipal, y que la organización que hoy tiene entre varias entidades federativas sólo es apropiada para sostener un gobierno absoluto y despótico, porque hace depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades, de la voluntad de la primera autoridad del estado...

Que el ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta su interés por los asuntos públicos, haciéndoles comprender, por la experiencia diaria de la vida, que se necesita del esfuerzo común para lograr la defensa de los derechos de cada uno, y para que la actividad libre de los ciudadanos goce de protección y amparo;

Que la autonomía de los municipios moralizará la administración y hará más efectiva la vigilancia de sus intereses, impulsará el desarrollo y funcionamiento de la enseñanza primaria en cada una de las regiones de la República, y el progreso material de las municipalidades y su florecimiento intelectual –obtenido por la libertad de los ayuntamientos– constituirá el verdadero adelanto general del país y contribuirá en primera línea al funcionamiento orgánico de las instituciones democráticas, que son en su esencia el gobierno del pueblo por el pueblo;

Que las reformas iniciadas por esta Primera Jefatura, interpretando las aspiraciones populares y los propósitos de la Revolución, serían ilusorias si su cumplimiento y aplicación no se confiase a autoridades particularmente interesadas en su realización, y con la fuerza de la libertad bastantes para que puedan ser una garantía efectiva de los progresos realizados por la legislación revolucionaria.

Que el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas, por estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades y, por consiguiente, para atenderlas y remediarlas con eficacia;

Que introduciendo en la Constitución la existencia del municipio libre, como base de la organización política de los estados, queda así suprimida definitivamente la odiosa institución de las jefaturas políticas...”

El decreto propuesto por Venustiano Carranza, pretendía reformar el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, para efectos de establecer al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, hecho que se concretara finalmente en el artículo 115 de la Constitución vigente.

Posteriormente, tenemos que en el Decreto promulgado por Emiliano Zapata de la Ley General sobre libertades municipales, el tema de cuenta fue invocado nuevamente, apuntándose en su parte considerativa lo siguiente:

“CONSIDERANDO que la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad...

CONSIDERANDO que entre las principales promesas de la Revolución figuran las de la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento de los fueros y libertades comunales...

Por estas consideraciones, he creído necesario expedir el decreto que sigue:

Artículo 1.- Se declaran emancipados de toda tutela gubernativa los diversos municipios de la república, tanto en lo relativo a su administración interior como en lo que concierne al ramo económico u hacendario.

Artículo 2.- En consecuencia, cada municipio gozará de absoluta libertad para proveer las necesidades locales y para expedir los reglamentos, bandos y disposiciones que juzgue necesarias para su régimen interior... ”.

Tenemos entre tanto, que a pesar de los postulados constitucionalistas proclamados en el contexto histórico-jurídico de nuestra nación en torno a las libertades municipales, la conocida y ya previamente expuesta referencia jurídico-positiva prescrita en el artículo 124 Constitucional, aún no reconoce al municipio mexicano como depositario de funciones de gobierno que no hubieran sido reservadas para la federación, y por ende, requiere de un especial análisis, a efecto de que nuestra Carta Política fundamental atienda al espacio más elemental de la expresión volitiva del pueblo mexicano, para el ejercicio de las atribuciones de Estado.

Hoy en el sistema mexicano la distribución de competencias es compleja. Permite dar diversos matices e interpretación constitucional al precepto de cuenta, pues refleja coexistencia y coincidencia en la ecuación de nuestro sistema federal.

Jorge Carpizo en su “Comentario al artículo 124 Constitucional”, señala que la Constitución establece una serie de criterios que definen facultades mucho más complejas de las que se asimilan, pues existen las atribuidas a la Federación contempladas en el artículo 73 Constitucional, las atribuidas de manera expresa o tácita, a las entidades federativas como la facultad expresa del artículo 27 Fracción XVII de regular el patrimonio de la familia, las facultades prohibidas a la federación como las que prohíben dictar leyes que establezcan o prohíban alguna religión contemplada en el artículo 24 constitucional; entre muchas otras, algunas absolutas (117) otras relativas (118); facultades coincidentes (iguales), facultades coexistentes (similares en su ámbito de competencia), las facultades de auxilio y las derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tenemos que la “reserva residual” de funciones a favor de los Estados es notable, el texto del artículo 124 se ha referido desde su origen en 1917 a las facultades expresas, pero de la misma manera, existen las implícitas y las concurrentes; que hacen que el texto constitucional se preste a interpretaciones y debates del contenido de éste precepto.

Las fórmulas históricas relativas a éste tema han sido de gran notoriedad, pues en los diversos documentos históricos que regularon la vida de México, se contemplaba y se hacía el esfuerzo de que las facultades que se atribuían a la federación debían ser sólo a la misma, que la administración de los estados fuera libre e independiente de los poderes supremos, con la finalidad de conservar la unión federal, y que las facultades que no estuvieran expresas a los poderes federales, estuvieran reservadas a los estados.

Es claro que la Federación no puede hacer más que lo que la constitución prescribe expresamente, pero debe de entenderse que el precepto constitucional estudiado aquí no hace significar que las entidades federativas pueden hacer todo lo demás, pues ésta interpretación no debe ir en dirección de que los estados tuvieran un alcance absoluto o ilimitado, porque nuestro Estado Constitucional limita las facultades de los Poderes de la Unión, más bien, en virtud de la intromisión histórica de los poderes federales en la vida de los estados.

Entretanto, hoy día, ambos órdenes de gobierno (Federal y Estatal) han sido históricamente injerencistas en la vida política, administrativa y hacendaria de los municipios, que a pesar de ser orden gubernamental, no tienen un franco reconocimiento en dicho dispositivo constitucional.

Aún cuando el artículo 124 constitucional es considerado “rígido” y creador del sistema “dual federal” –a pesar de la acotación hecha en el párrafo precedente–, en un verdadero sistema federal, debe de considerarse que las facultades sean flexibles, en cuanto a la cooperación y en sus acciones conjuntas sucesivas. Ésta vocación cooperativa, hasta ahora malentendida por una visión rígida, si tuviese un tratamiento orientado realmente a atender la voluntad del pueblo mexicano, vería en los municipios el eslabón institucional idóneo para el fortalecimiento del Federalismo Mexicano.

Si bien pues, el municipio no es una entidad soberana en sí misma, el pueblo con potestad soberana, organizado e identificado individualmente en cada municipio, merece reconocimiento institucional como ente gubernativo capaz de acceder a espacios administrativos, políticos y fiscales para el ejercicio de atribuciones, cuya realización incide directamente en la calidad de vida de los gobernados.

DIVERSIDAD MUNICIPAL Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES:

Ahora bien, podemos a partir de todo lo expuesto apuntar:

- a) Que la soberanía del pueblo mexicano se hace manifiesta en los poderes de la Unión y de cada Entidad Federativa, más no así en la célula política y administrativa más elemental del Estado;
- b) Que un sistema dual para la distribución o asignación de atribuciones entre la Federación y los Estados, excluye a la institución municipal;
- c) Que la exclusión de los municipios como partícipes del pacto federal para ser depositarios de aquellas atribuciones no expresamente reservadas para la federación o prohibidas a los estados, desatiende de manera innatural a los ayuntamientos como orden de gobierno reconocido constitucionalmente.

Propio es reconocer que la diversidad municipal, caracterizada por las condiciones socioeconómicas tan disímolas que prevalecen en los 2440 municipios mexicanos, merece especial mención, a la luz de la necesidad evidente de contemplar la inclusión de los ayuntamientos en el andamiaje institucional de Estado.

El sistema de distribución de competencias, sobre el cual descansa el actual federalismo mexicano, debe entonces asumir un nuevo reto, y avanzar en una dinámica devolutiva de atribuciones a los municipios, respetando entretanto su diversidad manifiesta.

La complicación que podría entenderse de lo anterior, es que la actualidad de la vida municipal exige en algunos casos, mayor libertad y autonomía (fiscal, política y administrativa) para ejercer sus atribuciones, o incluso la posibilidad de acceder a otros espacios de decisión; mientras que en otros requiere de apoyo subsidiario para el ejercicio de incluso sus atribuciones más elementales.

Merced a lo anterior, es necesario vencer la tentación de normar de manera generalísima y a rajatabla la órbita de atribuciones que debe corresponder a los municipios, así como aquellas que se ejercen por otros órdenes de gobierno por virtud del efecto residual, o su concurrencia en el desarrollo de las mismas.

El mosaico difuso y multidireccional que representa el actual sistema “federalista” para la distribución de competencias, requiere –además de reconocer a los municipios dentro de este esquema tanto residual como concurrente (independientemente de lo prescrito por el artículo 115 de nuestra Ley Fundamental)–, que en el marco Constitucional, atendiendo a las necesidades y requerimientos que derivan de la diversidad municipal, se establezcan directrices claras, permanentes, incontrovertibles y de observancia inequívoca para regir la actuación de los órdenes de gobierno –tanto Federal, como Estatales, Municipales y del Distrito Federal– en las relaciones que se suscitan entre los mismos.

Las directrices, a efecto de imponerse en los términos apuntados sobre las relaciones intergubernamentales, deben cobrar la forma de principios, mismos que con vocación teleológica se puedan enderezar sin

cortapisas ni excepciones, orientando la tarea de distribuir competencias y regir las acciones y determinaciones de los órdenes de gobierno en dicho marco.

Ahora bien, la Carta Fundamental Constitutiva de nuestro Estado Nación, es la máxima expresión de la voluntad del pueblo mexicano, plasmada en principios, postulados y conceptos básicos que deben regir y servir de fundamento desde su origen a las disposiciones de observancia general que emanan de la propia ley suprema, así como a las instituciones de todo orden y género de gobierno, su organización, funcionamiento y actuaciones.

De ahí tenemos que invariablemente, corresponde a la ley fundamental, como máxima expresión de la soberanía del pueblo mexicano, establecer los principios y propósitos rectores del pacto federal, y consecuentemente de las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno que conforman la federación.

A partir de lo expuesto, es preciso hacer alusión a los conceptos de Federalismo y Municipalismo, así como a la coordinación y concurrencia necesaria del Gobierno Federal, con los Estados y Municipios, y el Distrito Federal, que conforman la unión, siendo propio que la relación entre tales entes gubernamentales se sostenga asimismo sobre bases regentes de sus iniciativas, pretensiones, disposiciones, acuerdos y acciones.

Estas relaciones existentes entre los órganos de gobierno Federal, Estatal y Municipal, así como el Distrito Federal, y las circunstancias específicas en que se llevan a cabo, más allá de lo ya vertido en el cuerpo de la presente exposición de motivos, han cobrado importancia en la medida que se ha consolidado un desarrollo sostenido en comunidades individualmente determinadas, así como en razón de las exigencias de una dinámica social que reclama para los gobiernos locales, una capacidad de autogestión en los ámbitos político, administrativo, económico y social.

El concepto de “relaciones intergubernamentales” (o RIG), se colige de la existencia inevitable y la interacción de órdenes de gobierno en un mismo sistema institucional de Estado.

Un sistema Federal por excelencia reconoce la existencia explícita de los órdenes de gobierno, y, consecuentemente, es propio ahora referirnos a la forma en que se desarrollan las citadas RIG en el Estado mexicano, siendo que éste tema merece un análisis particular exhaustivo, si es que en efecto se pretende incorporarlo como concepto sujeto a una orientación teleológica y gnoseológica en la Ley Fundamental.

A efecto de mejor proveer sobre el sentido de las RIG en México, es pertinente hacer alusión a lo expresado por Enrique Cabrero Mendoza y Rodolfo García del Castillo, que de manera magistral han expuesto que *el gobierno en la interacción entre sus distintas unidades y por los intercambios entre actores participantes crea un cúmulo de nexos difícil de entender si no se cuenta con algunas líneas de análisis. Esta compleja red de vínculos formales e informales incluye espacios organizacionales, estructuras, mecanismos y actores concretos, cuyas dinámicas son susceptibles de explicarse desde varias perspectivas o campos disciplinarios.*

El análisis de las RIG está estrechamente ligado a la materialización y ajuste de las políticas públicas. Al estudiar acciones gubernamentales concretas (política social, educación, salud, creación de infraestructura, servicios, desarrollo urbano y regional) se debe tener –como telón de fondo o referencia- una comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones entre niveles o esferas de gobierno y entre las instituciones públicas de manera vertical y horizontal. Al interior de estas redes se construyen los acuerdos y consensos en la relación fiscal, la redefinición de competencias y/o concurrencias, y la evolución de los procesos descentralizadores en distintas áreas de política. Según algunos autores mientras más flexible sea la dinámica de las RIG más fácil será encontrar los equilibrios para un adecuada hechura de programas y políticas gubernamentales.

Como una aproximación del tema al caso mexicano, Cabrero y García apuntan que las unidades de gobierno independientemente de que sean pensadas como instituciones, organizaciones o agencias, interactúan entre sí, se comunican, crean vínculos de dependencia o de oposición, en fin se mueven a través de contactos múltiples expresados desde el marco legal hasta las relaciones personales. En cada país el sentido, intensidad y rasgos de las RIG se ven influidos por distintos elementos como: la dimensión del país y características demográficas; la

composición racial, religiosa, lingüística y cultural de un país; la solidez de la tradición y la experiencia política común de una federación para mantener y reorganizar sus RIG; la cantidad y la relativa dimensión de las unidades en una federación, el grado de desproporción entre ellas; el tipo de sistema electoral; la naturaleza del sistema de los partidos políticos; el grado de centralización o descentralización; y las relaciones hacia el exterior y su papel en la globalización.

Tenemos pues, que si bien la diversidad ha enriquecido la cultura de la nación mexicana, ha colocado históricamente al Estado en un predicamento jurídico-político, cuando las comunidades que coexisten en la Unión, y los municipios en que se integran tienen necesidades tan distintas, siendo que no se puede tratar igual a los desiguales. Por ende, todo imperativo hipotético –aún de rango Constitucional– debe atender y respetar las circunstancias tan disímolas en que se desarrolla la vida cotidiana de los ciudadanos.

Merced a lo anterior, es claro que las RIG en el Estado mexicano, no pueden obedecer a un mismo patrón de normas rígidas que pretendan tener aplicación general en todas y cada una de las comunidades que coexisten en la nación; por ende, es preciso comenzar por reconocer tal diversidad, e imponer postulados teleológicos generales que se impongan para regir sobre los lazos o vínculos institucionales que deban desarrollarse entre los órdenes de gobierno, los cuales podrán flexibilizarse en la medida que la sociedad de que se trate lo requiera, pero, como se dijo al inicio, siempre deberán estar sujetos a principios que rijan las actuaciones tanto de la federación, como de los estados, municipios y el Distrito Federal en dicho marco.

Un sistema como el actual, donde las entidades federativas siguen gozando de un principio amplio a partir del cual se hacen cargo de todas las materias que no estén reservadas al gobierno federal, y donde los municipios gozan de una base mínima de autonomía tardíamente reconocida a nivel constitucional, no garantiza el desarrollo sostenido de sus comunidades.

El nuevo balance en la estructura del Estado mexicano implica reconocer al concepto de relaciones intergubernamentales y a su objetivo necesario: la coordinación, cooperación, subsidiariedad y corresponsabilidad entre ámbitos de gobierno, con la finalidad única de mejorar la calidad de vida de la población, a través de la provisión más eficiente y eficaz de los servicios y funciones públicas.

En virtud de lo anterior, es preciso que a través de la adecuación del orden jurídico vigente, encabezado por la ley suprema de la unión, se precisen explícitamente los principios que garanticen una actualización institucional, que para el caso que nos ocupa, se refiere a la necesidad de proveer a las Entidades integrantes del Estado Mexicano, de las herramientas idóneas, que les permitan atender las necesidades crecientes de las comunidades que los constituyen, ya que por ser tales entes públicos, los que resultan en primer orden accesibles a quienes los eligieron, son estos los principales destinatarios de los reclamos sociales.

DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES:

PRINCIPIO DE COORDINACIÓN:

Es preciso en principio aludir a la necesidad de que los órdenes de gobierno se coloquen en un mismo plano, como entes jurídicos que si bien se entienden distintos, se erigen sin subordinación alguna entre ellos, puesto que todos y cada uno de los mismos deben verse invariablemente sometidos a una misma voluntad, que es precisamente la soberanía del pueblo mexicano, expresada en la Ley Suprema de la Unión y reconocida en el artículo 39 de la misma, así como el propio derecho positivo que de aquella emana.

Merced a lo anterior, es indispensable referir un concepto que encierre la vocación federalista con pretensión volitiva de igualdad institucional, que se asuma como garantía de seguridad jurídica, en el sentido de que no podrá existir supra o subordinación alguna entre los entes gubernamentales que coexisten en el Estado Mexicano, siendo asimismo que todos deben entenderse erigidos con el mismo objetivo, la consecución de una mejor calidad de vida para los gobernados.

Por ende se propone hacer referencia explícita al concepto de coordinación, que llevado al campo teleológico en la materia que nos ocupa, es la necesidad de identificar todo vínculo institucional entre los órdenes de gobierno encaminados a un mismo fin, como una relación entre iguales, con diferentes tareas y atribuciones, pero finalmente colocados en un mismo estadio jurídico donde el imperio de la ley es el único que merece absoluta e irrestricta sumisión.

La coordinación, en sentido amplio, según su definición genérica, es la relación gramatical que existe entre palabras o grupos sintácticos del mismo nivel jerárquico, de forma que ninguno de ellos esté subordinado al otro.

Atento a lo anterior, si bien la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, tienen respectivamente una relación de supra a subordinación frente a sus gobernados; en el contexto que nos ocupa, es decir, de un orden de gobierno frente a otro, no debe entenderse que la diferencia entre estos se derive o suponga del hecho de encontrarse en diferente posición jerárquica, sino en un mismo plano, aunque con diferentes atribuciones.

En razón de lo anterior, es que todo vínculo que tenga por objeto el ejercicio de alguna función de estado, en la cual puedan o deban concurrir dos o más órdenes de gobierno, se deberá considerar materia de coordinación, como premisa *sine qua non* para su adecuado desarrollo, y a propósito de la cual se colige el acuerdo recíproco de dos entidades que persiguen un mismo propósito de orden público.

Podemos entonces concluir que siendo preciso establecer principios rectores de las relaciones entre los órdenes de gobierno, se debe comenzar por establecer como presupuesto explícito y de inexorable aplicación la coordinación.

PRINCIPIO DE COOPERACIÓN:

El federalismo cooperativo, o principio de cooperación en un marco auténticamente federal, puede encontrar definiciones diversas para identificar su esencia; sin embargo, a pesar de que en algunos contextos parece insertarse dicho principio como condición intrínseca de un régimen federal, es preciso distinguirlo, invocarlo e instituirlo para que de manera indubitable se atienda a esta vocación teleológica.

El federalismo en sí, es como ya se ha apuntado antes, la significación atribuida a una tendencia integradora del Estado Nación; de manera que las partes conservan una órbita amplia y determinada de atribuciones, en tanto se establece una esfera de competencias a un orden gubernamental entendido como superior, que cohesiona y da fuerza a la “comunidad de estados”.

El federalismo cooperativo a su vez, o bien, la cooperación como referencia teleológica de la vocación federalista, atiende no meramente a la cuestión circunstancial de “cómo es el Estado”, sino “cuál es su propósito” ó “hacia donde tienden las entidades integrantes”.

En realidad se necesita entender que el propósito de dicho principio en el Estado Federal es que sus entidades integrantes u órdenes de gobierno (dígase gobierno federal, de los estados o de los municipios que lo conforman), conciben para sí y entre sí al federalismo con vocación solidaria, intrínsecamente implícita en sus acciones y como criterio rector del fin último de sus relaciones.

El concepto de "federalismo cooperativo" se acuña en Estados Unidos de América, para caracterizar un régimen de Estado que concibe a los gobiernos como entes en recíproca cooperación permanente para obtener el mejor resultado posible en sus labores y responsabilidades.

De igual manera, el Maestro Juan Miguel Morales Gómez, tratadista y profesor de la UAEM, considera que:

Este federalismo cooperativo se funda en la obligación de la Federación, los Estados y los Municipios de respetar, de fortalecer el pacto federal y consolidar los intereses comunes del conjunto, protegiendo el orden fundamental común de todas partes del Estado mexicano. Se trata que todas las actuaciones de los órdenes de gobierno estén

subordinadas al interés del conjunto, esto quiere decir que el desarrollar el interés particular afecta el interés del conjunto y por consecuencia se estaría atentando la esencia del federalismo.

El federalismo cooperativo debe estar sustentado en la medida que sea capaz de generar un sistema de regulaciones recíprocas. De este modo a cada ámbito de gobierno se le asignan sus atribuciones, recursos y responsabilidades, pero sin que esto signifique separación de ámbitos de gobierno, sino que se rigen por un principio de colaboración y cooperación.

La interdependencia no sólo es importante. También hace necesario recurrir a instituciones y procedimientos intergubernamentales para llevarla a cabo. Esto ha obligado a la mayoría de las federaciones a ponderar la importancia del federalismo cooperativo. Por eso, según apunta el tratadista Ronald L. Watts, **el federalismo cooperativo contribuye a reducir los conflictos y promueve la coordinación.**

La cooperación se apunta como principio (no como característica del Estado Mexicano), porque se asume como norma incontrovertible de unidad de la Nación, obligando a las partes integrantes de la misma a respetar un vínculo que les exige el apoyo recíproco irrestricto y la colaboración en el ejercicio de sus funciones, con el orden federal.

La cooperación incidiría como premisa incontrovertible en toda pretensión o acción de cualquier orden de gobierno, pues, en caso de aprobarse, deberá atenderse como origen de la colaboración y asistencia mutua y recíproca entre los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, tanto en sus relaciones horizontales como verticales. De esta manera, un verdadero federalismo cooperativo respondería a la necesidad de abandonar la visión del régimen federal exclusivamente vertical o exclusivamente horizontal, para entenderlo ahora como una cooperación y una distribución funcional en ambos sentidos, entre las diferentes esferas de autoridad pública.

Si bien la tendencia a este tipo de federalismo parece indudable dadas las reformas al artículo 73 Constitucional en relación con las facultades del Congreso para legislar en materias concurrentes, también es cierto que la ausencia de una precisión clara en el texto constitucional en cuanto a la calidad cooperativa del federalismo mexicano, ha generado controversias constitucionales, dudas y resistencias en el ejercicio de algunas competencias y en el reparto de los fondos económicos necesarios para llevarlas a cabo.

Habida cuenta de lo anterior, se estima propio y necesario referir al principio de cooperación como eje rector de las relaciones intergubernamentales, más no así como concepto netamente descriptivo del federalismo mexicano.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD:

El principio de subsidiariedad se basa en el máximo respeto al derecho de autodeterminación o a la libre determinación de todos y cada uno de los miembros de una estructura social y, a su vez, es el fundamento sobre el que se sustenta todo el edificio de esa dinámica de interacción sociopolítica que denominamos democracia participativa.

En Grecia encontramos los orígenes de la idea de la subsidiariedad como principio para la construcción del Estado, de abajo hacia arriba. La antigua Grecia funcionaba como un Estado federal, tanto al interior de las ciudades-república como entre ellas, donde las atribuciones de Estado se ejercían en el espacio más cercano a los gobernados.

El concepto de subsidiariedad adquirió vigencia como principio jurídico de distribución de competencias y de equilibrio de poder entre la Unión y los Estados que la conformaran, en el Tratado de Maastricht suscrito en 1994, y ratificado por los Estados de la Unión Europea en el mismo año. Dicho tratado establecía como una de las decisiones políticas más trascendentes:

...continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad...

El mismo documento, hace referencia a la descripción de la subsidiariedad contenida en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de 1957:

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario...

La subsidiariedad es claramente un sistema de construcción del sistema social. Por eso, originalmente fue atendido como un principio de ética social. El postulado que define a la subsidiariedad de manera práctica puede enunciarse de la siguiente forma: a la sociedad tanta libertad como sea posible; y al Estado, tanta como sea necesario.

El principio de cuenta, se sostiene entre tanto, desde una óptica pragmática en lo siguiente:

- Los gobiernos subnacionales (estatales, municipales y del Distrito Federal) conocen mejor las necesidades de las comunidades que los conforman y sus ciudadanos, que la propia federación.
- La descentralización de la responsabilidad en la toma de decisiones, sensibiliza a los gobiernos cercanos a las comunidades respecto de los reclamos ciudadanos, al poder contar con mecanismos de participación ciudadana más cercanos al poder público.
- Potenciar los órdenes de gobierno más cercanos a los ciudadanos, alienta la reubicación de algunas funciones que hoy corresponden a los más lejanos (de más amplia cobertura territorial), mediante la coordinación o concurrencia de las autoridades para su ejercicio.

El alcance de la subsidiariedad como principio regente de toda acción o pretensión de gobierno, particularmente en lo relativo a las relaciones entre la Federación, Estados, municipios y el Distrito Federal, sería el de imponer, como criterio de observancia general, que sean los órdenes de gobierno más cercanos a las comunidades que conforman el Estado mexicano, los encargadas de prestar las funciones y servicios públicos que inciden directamente en el desarrollo sostenido de las mismas y en el bienestar colectivo de sus ciudadanos.

El reconocimiento del principio, también ayudaría a aclarar el deber de Estado mencionado, así como a proveer los medios necesarios (sean administrativos, económicos o fiscales) para que el poder público en las comunidades señaladas, se encuentre en aptitud de satisfacer los requerimientos fundamentales de aquellas. Lo anterior, sin soslayar la necesidad de que sea el Poder Supremo de la Unión, el encargado de ejercer funciones que, por ser materia e interés generalizado para la Nación, deban resguardarse como competencia exclusiva de aquel.

Preciso es enfatizar que la vocación subsidiaria, implica definitivamente la necesidad de privilegiar la cercanía de las funciones del Estado, o sea, el poder público, y los recursos necesarios para su adecuado ejercicio, al espacio más cercano a los gobernados, es decir, y de manera escalonada, a los municipios en primera instancia, y seguidamente a las entidades federativas. Merced a esto, **los Estados, y en su caso, la Federación no podrán invocar el principio de subsidiariedad con el propósito unilateral de asumir funciones o absorber atribuciones que corresponden a los municipios –o al Distrito Federal–, pues incluso –y propio es abundar–, la forma en que opera el principio es para el auxilio temporal de un orden de gobierno mayor (Federación y Estados), respecto del menor (municipios, Distrito Federal, y en su caso Estados),** y únicamente entre tanto éste último lo requiera, siendo que la forma en que debe ello ocurrir debe encontrarse prevista constitucionalmente y regulada en la ley correspondiente.

PRINCIPIO DE CORRESPONSABILIDAD:

La necesidad de establecer a la coordinación como un principio necesario, y presupuesto jurídico inexorable para la adecuada aplicación de la subsidiariedad y la cooperación en el desarrollo de las relaciones intergubernamentales,

exige inevitablemente la aplicación de un principio que debe imponerse también en dicho marco para hacer a todos y cada uno de los actores (entes públicos de todo orden de gobierno) susceptibles de ser llamados a cuentas por lo que toca a la responsabilidad que respectivamente les debe corresponder en el ejercicio de las atribuciones que ejercen.

La corresponsabilidad en el ejercicio de las atribuciones que respectivamente deben concernir a cada uno de los órdenes de gobierno durante el desarrollo de las relaciones intergubernamentales, constituye si bien una virtud atingente por parte de todo ente público, también implica una cuestión que merece ser referida explícitamente en el propio orden constitucional; particularmente ahora, que toca pasar revista de los conceptos que se deben imponer como principios para regir las ya multicitadas RIG.

Elevado a rango constitucional y con la calidad de principio rector de las RIG, el concepto de corresponsabilidad viene a cerrar la pinza que sujeta las actuaciones de los entes públicos de cualesquier orden de gobierno, en tratándose de las funciones que realizan de manera concurrente, compartida o coordinada.

Corresponsabilidad implica la necesidad de cada orden de gobierno, no solamente de mantenerse en aptitud de cumplir una obligación frente a los gobernados cuando actúa en coordinación con otro ente público, sino la obligación de responder por el adecuado ejercicio de las atribuciones que le corresponden en dicho marco.

UBICACIÓN DE LA REFORMA:

Merced a la anterior exposición de motivos, ha lugar a enfatizar sobre los dos propósitos de la reforma que se pretende, a saber:

- a) Habilitar al orden de gobierno más cercano a los gobernados, el Ayuntamiento Municipal, para que sea depositario de las atribuciones de estado entendidas como residuales, en unión con los Estados, insertándose con ello en un marco más amplio para la distribución de competencias del Estado Nacional;
- b) Establecer principios rectores de las relaciones intergubernamentales, derivadas tanto de las precitadas facultades residuales, como aquellas en que exista concurrencia o coincidencia para su ejercicio por dos o más órdenes de gobierno.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisa la forma en que se integra el Estado mexicano, al referir la voluntad del pueblo para constituirse en una “República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley”.

Si bien es el caso que dicho dispositivo refiere la existencia de principios relativos al establecimiento del régimen federal para la integración del Estado Nacional Mexicano, es pertinente apuntarla en el espacio Constitucional que alude por excelencia a la forma en que se entienden distribuidas las atribuciones del Estado, a saber, el artículo 124 Constitucional.

Por lo anterior, es propio que la reforma propuesta se realice respecto de dicho dispositivo Constitucional, de manera que en el mismo se haga extensiva la facultad residual a los municipios mexicanos, y a la vez, se enuncien las directrices aludidas como principios rectores de las relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno.

Lo anterior, debe establecerse con la debida reserva de que corresponda a cada uno de los Estados de la Unión, individualmente establecer en su régimen jurídico vigente, la órbita de atribuciones de los municipios en este nuevo contexto, sin perjuicio de lo ya establecido en el artículo 115 de la Ley Fundamental, así como observando de manera atingente los principios de coordinación, cooperación, subsidiariedad y corresponsabilidad.

Valorado lo anterior, ha lugar a pasar nueva revista de lo que en su tenor literal se expresa en el artículo 124 Constitucional, a saber:

Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Cabe indicar que tanto a propósito de la reforma pretendida, en la que ha lugar a que se reconozcan como órdenes de gobierno a la federación, los estados, los municipios y el Distrito federal, como en virtud de la necesidad de hacer congruente dicho dispositivo (Artículo 124) con la adecuada expresión y conceptualización de un solo poder federal, es oportuno y pertinente tomar razón de la referencia a “funcionarios federales” a fin de rectificar la expresión, que se desmarca del lenguaje jurídico y de la retórica teórico política que prevalece incluso en el propio texto Constitucional, siendo que lo propio es referirnos ahora a “la federación”, como concepto que enmarca al ente público que detenta el supremo poder de la unión.

De igual manera, será preciso adecuar la referencia que se hace en el mismo párrafo primero del artículo 124 Constitucional al hacer alusión a “los estados” como depositarios de las facultades residuales, para sustituirlo por el constructo conceptual de “las entidades federativas” que se refiere a las 32 unidades integrantes de la unión, incluyendo con ello al Distrito Federal.

Lo anterior en virtud de que si bien el Distrito Federal en la Ciudad de México no es un Estado integrante de la Federación, se erige en los términos de los artículos 44 y 122 de la Constitución, como una entidad que constituye la sede de los poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, y cuenta con un Gobierno electo democráticamente, así como un órgano representativo materializado en la Asamblea Legislativa, un Tribunal Superior de Justicia y demarcaciones territoriales que a su vez cuentan con Jefaturas Delegacionales electas popularmente.

Tenemos pues que en el Distrito Federal ya existen entes públicos que ejercen tanto las atribuciones que se han instituido de manera expresa a su favor en la Constitución y en la legislación secundaria, como aquellas que no encontrándose reservadas exclusivamente para la federación ni referidas explícitamente a favor de las autoridades del Distrito Federal, son ejercidas por este de conformidad con el régimen jurídico que le es característico.

Por lo anterior, la sustitución conceptual de “los estados”, por “las entidades federativas”, sería realmente una adecuación del orden constitucional a una realidad que cobra actualidad en los hechos, y que no merma en forma alguna las potestades prescritas explícitamente a favor de la federación en el régimen institucional del Distrito Federal.

Aunado a lo anterior, resulta necesario referir que las leyes generales deberán establecer las bases para la aplicación de los principios de coordinación, cooperación, subsidiariedad y corresponsabilidad en las relaciones intergubernamentales, debiendo facultar para su expedición a partir de éste mismo dispositivo constitucional al Congreso de la Unión.

Por todo lo que anteriormente se expone, es pertinente, y en todo sentido legítima y asertiva la pretensión de incorporar a nuestra Ley Fundamental, la conceptualización de premisas que preceptúen la base de toda disposición normativa, pretensión o acción pública derivada de las relaciones intergubernamentales, sea cual fuere el orden gubernativo al cual pertenezcan, extendiendo asimismo a favor de los municipios, las facultades no reservadas expresamente para la federación en el artículo 124 Constitucional.

Para los anteriores efectos, es preciso que conforme a lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se provea sobre la reforma que seguidamente se propone, siendo en principio pertinente someter a la consideración de esta soberanía el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma y adiciona el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 124. Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a **la Federación**, se entienden reservadas a **las entidades federativas y a los municipios**.

Las relaciones entre los órdenes de gobierno federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, se regirán por los principios de cooperación, coordinación, subsidiariedad y corresponsabilidad. Las leyes generales que expida el Congreso de la Unión establecerán las bases para la aplicación de dichos principios.

ARTÍCULO TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente en que se publique en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Sede de la Cámara de Senadores, en México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de noviembre de dos mil diez.

SEN. RAMÓN GALINDO NORIEGA

SEN. ARTURO NÚÑEZ JIMÉNEZ

SEN. MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA

SEN. CARLOS NAVARRETE RUIZ

SEN. JOSÉ GONZÁLEZ MORFÍN

SEN. PEDRO JOAQUÍN CODWELL

SEN. TOMAS TORRES MERCADO

SEN. RICARDO MONREAL AVILA

SEN. SANTIAGO CREEL MIRANDA