

DEL SEN. DAVID JIMÉNEZ RUMBO, A NOMBRE PROPIO Y DE LEGISLADORES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, CON AVAL DE GRUPO, LA QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN XII AL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN XII AL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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

P R E S E N T E S.

El que suscribe Senador DAVID JIMÉNEZ RUMBO, a nombre propio y de legisladores del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXI Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en uso de las facultades conferidas en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8, numeral 1, fracciones I y III del Reglamento del Senado de la República, nos permitimos someter a la consideración de esta Honorable Soberanía, con aval del Grupo Parlamentario la siguiente: INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN XII AL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, bajo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Conforme al diseño constitucional establecido en los artículos 40, 41 y 76 de la Constitución Federal, México está constituido en una República representativa, democrática, federal, compuesta por la unión de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero incorporados en una Federación, establecida conforme a los principios de la Carta Magna; consagrándose a favor de la Cámara de Senadores, la potestad de ser el garante político del Federalismo.

En este sentido la construcción del Federalismo, tal y como lo conocemos actualmente, tiene su fundamento en la necesidad de un pacto de entidades soberanas, que respondiera a las grandes necesidades comunes y colectivas, tales como protección comercial, la estabilidad financiera, la generación de un sistema fiscal coordinado y el establecimiento de instituciones para la seguridad común, entre otras.

Así, el Federalismo en nuestro país descansa en los principios de corresponsabilidad, coordinación, protección y auxilio mutuo, en donde existe la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar y sumar esfuerzos para la consecución del fin común, lo que implica necesariamente el conocimiento y la interrelación cotidiana de los asuntos públicos de los estados miembros.

En este contexto, por un lado, la Constitución Federal ha conferido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de vigilar, a través de los diferentes medios de control constitucional, para que no sea vulnerado el orden supremo que la misma previene, lo que le permite efectuar el examen de cualquier planteamiento propuesto que tenga como finalidad el salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional que sustentan las relaciones de los órdenes jurídicos señaladas en la propia Constitución.

En este tenor, si a la Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponde ser garante de que el sistema jurídico en que descansa el Federalismo mantenga su equilibrio normativo; corresponde a este Senado de

la República vigilar el correcto desarrollo de las relaciones políticas de la sociedad en relación a sus regímenes interiores de gobierno en cada entidad, lo anterior es así, porque la Cámara de Senadores es el ente natural en que descansa el principio federativo de nuestra Nación, al estar integrada por representantes de todas las entidades federativas.

En este sentido, la Constitución Federal ha dotado a la Cámara de Senadores de la posibilidad de instrumentar medidas directas consagradas a garantizar la unión federal y la forma republicana de gobierno, como ahora paso a detallar:

Del catálogo de once atribuciones expresas que el artículo 76 de la Constitución establece como de carácter exclusivo para el Senado de la República, las primeras cuatro de ellas tienen que ver con las facultades de control administrativo y político que realiza dicho órgano cameral en relación con atribuciones del Ejecutivo Federal; a saber: análisis de la política exterior, y aprobación de tratados y convenciones internacionales (fracción I); ratificación de nombramientos realizados por el Presidente de la República (fracción II); autorización de salida de tropas nacionales del país o paso de tropas extranjeras por su territorio (fracción III); y dar su consentimiento para que el Ejecutivo disponga de la Guardia Nacional (fracción IV). En lo que se refiere a dichas atribuciones, su regulación legal se desarrolla en ordenamientos como la Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, la Ley Sobre la Celebración de Tratados y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y sus reglamentos.

Por su parte, las fracciones V, VI, IX, X y XI se refieren a facultades del Senado relacionadas con el ámbito de las entidades federativas (los estados de la Unión y el Distrito Federal): declaratoria de desaparición de poderes y nombramiento de gobernador provisional (fracción V); solución de cuestiones políticas entre poderes de un estado (fracción VI); nombramiento o remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal (fracción IX); autorización de convenios amistosos entre entidades federativas sobre sus respectivos límites (fracción X); y solución definitiva de conflictos sobre límites entre entidades federativas (fracción XI). Para el caso, las leyes secundarias vigentes son la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República (DOF 29 de Diciembre de 1978); la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos (DOF 31 de Agosto de 2007); así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el caso de la fracción IX. En lo que se refiere a las fracciones X y XI, a la fecha no se ha expedido la Ley Reglamentaria prevista en el artículo Segundo Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 2005, por el que se adicionaron dichas fracciones al artículo 76, entre otras modificaciones.

Las restantes dos fracciones, tienen que ver con el papel del Senado en el marco de los juicios de responsabilidad política a servidores públicos de la Federación, las entidades federativas y los organismos autónomos (fracción VII); o con la designación y aprobación de licencias o renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (fracción VIII). La última fracción se refiere a la previsión de las demás atribuciones que la propia constitución confiere al Senado en otros apartados o artículos (fracción XII).

Por otro lado, el apartado F del artículo 122 constitucional establece: “La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso.” A su vez la fracción IX del artículo 76 menciona como facultad exclusiva de la Cámara de Senadores: “Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos por esta Constitución.” Estas disposiciones constituyen a la Cámara de Senadores en guardián de la gobernabilidad del gobierno del Distrito Federal, pues determinará

a su criterio y discreción si se afectan las relaciones con los poderes de la Unión o si se afecta el orden público en el Distrito Federal.

El artículo 110 constitucional establece el procedimiento que debe seguirse en los juicios políticos y en ellos el Senado actúa como jurado de sentencia. En este caso el Poder Legislativo actúa a través de sus Cámaras, con facultades jurisdiccionales en un control que ejerce sobre todos los funcionarios federales y locales que menciona el artículo 110.

El Artículo 119 de Nuestra Carta Magna establece lo que doctrinalmente se conoce como la “Garantía Federal”, consistente en que “Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.”

La fracción V; del artículo 76; de la Constitución Federal, establece que es facultad exclusiva del Senado, el “Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado”. En este caso, “el nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas.” Resulta relevante establecer que a partir de 1917, a la fecha, han sido 62 casos documentados en que se ha aplicado esta medida¹, lo cual ha recibido críticas porque se ha sostenido que existe una evidente tergiversación de la orientación constitucional, convirtiéndose en un mecanismo de desestabilización política en los gobiernos de los Estados que han sido contrarios a los intereses del Poder Ejecutivo Estatal.

Por último, la fracción VI; del artículo 76, previene que corresponde al Senado el resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

Como se advierte, un elemento inherente de esta condición de garante del federalismo a favor del Senado de la República, se encuentra el ser vigilante de que en las entidades se mantenga una verdadera gobernabilidad entre los poderes públicos que las integran. Máxime, cuando México tiene el mayor registro de inestabilidad política y ambiente de violencia percibido en los últimos 12 años, conforme a los diagnósticos que se desprenden de los Indicadores de Gobernabilidad 2009, que difunde el Banco Mundial.

En este punto es importante destacar que en el escenario político contemporáneo, el cual es caracterizado por la proliferación de grupos de presión y por una creciente diversidad de sectores interesados en el ejercicio del poder, la capacidad para procesar y arbitrar demandas antagónicas es la tarea más importante en el proceso de transformación política y social.

No puede soslayarse que la existencia de un pluralismo institucional caracterizado por la presencia de partidos políticos, asociaciones civiles entidades gremiales, grupos religiosos, sindicatos, movimientos de base, etc., facilita la participación social, pero por otro lado, la fragmentación en base a criterios religiosos, ideológicos, sociales, étnicos, y geográficos, está generando el fenómeno de “desintermediación política” en el cual los partidos políticos tradicionales están perdiendo su capacidad de convocatoria y una gran variedad de estos grupos de interés se proyectan directamente al ámbito político nacional, e incluso internacional sin pasar por el “filtro” de los partidos políticos.

Estos movimientos sociales emergentes plantean un complejo sistema de intereses los cuales luchan por la satisfacción de sus demandas, creando así una incapacidad del gobierno para procesarlas y darles solución, fenómeno que es conocido como gobernabilidad-ingobernabilidad. En este orden de ideas, tenemos que los conflictos por intereses económicos cuando no se resuelven con la debida eficiencia, observamos una gran movilización popular que se traduce en problemas políticos es decir en parámetros de ingobernabilidad. Como ejemplo de esta premisa, encontramos el conflicto suscitado entre el gobierno del Estado de Oaxaca y la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca, en el año 2006.

No obstante que por regla el estudio de gobernabilidad de las entidades debe analizarse conforme al espectro de las políticas de relaciones interiores sociedad-gobierno, y de la eficiencia de la seguridad pública; el grado de afectación a este principio o ingobernabilidad, también tiene que ver con los efectos que se desarrollan dentro de la sociedad y que derivan de fenómenos naturales extraordinarios, tales como los últimos acontecimientos de violencia inusitada proveniente de la delincuencia organizada que se desarrollan en Chihuahua o en Guerrero o la condición de devastación que sufrieron hace unos meses las entidades de Veracruz y Tabasco con motivo del paso del huracán "Karl".

Bajo este contexto, la presente propuesta está dirigida a fortalecer los instrumentos constitucionales de corresponsabilidad legislativa entre el Senado como garante del pacto federal y las entidades de la República como integrantes de dicha alianza, para que se convoque o se haga comparecer ante esta Soberanía a los titulares de los poderes constitucionales de los Estados, y estos informen de situaciones excepcionales que se susciten en sus entidades y que puedan ser motivo de crisis o ingobernabilidad.

Esto es, se propone un mecanismo dinámico, republicano y excepcional, que permita hacer viable las bases en que se sustenta el Federalismo en nuestro país, basado en la interrelación respetuosa y objetiva dentro del marco de competencias que la propia Constitución Federal establece, y que permita conocer de forma directa de los Titulares de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de los Estados de la República, de acontecimientos de carácter político, social o natural que perturben el desarrollo general de la administración pública, que atenten contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, la paz pública, la convivencia ciudadana o cualquier otra que ponga a la sociedad en peligro.

Así, se plantea redimensionar las facultades del Senado para que no sea exclusivamente un ente con potestades correctivas ante situaciones extraordinarias de ausencia de los poderes en los estados, o de árbitro cuando ocurran conflictos de sublevación o violencia entre entidades, o de órgano de remoción en el caso del Jefe de Gobierno cuando ocurran causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, toda vez que las facultades establecidas en las fracciones V, VI, IX, X y XI, se refieren a mecanismos de intervención institucional del Senado frente circunstancias extraordinarias que ocurren en el marco de la vida interna de los estados o el Distrito federal o en el marco de las relaciones entre sí, y que pueden poner en grave riesgo la estabilidad social y política o las condiciones de gobernabilidad frente a eventos

Por el contrario, con esta propuesta legislativa, se propone impulsar a un Senado de la República para que se encuentre inmerso en la realidad cotidiana de las entidades, que esté interesado en sus problemas, pero principalmente en sus soluciones, que se preste a servir -sin afanes injerencistas-, como interlocutor con las instancias federales y de las propias locales, en la resolución de situaciones extraordinarias y así fortalecer el sistema federalista en que descansa nuestra Nación.

Por lo expuesto, someto a consideración de esta Honorable Cámara de Senadores, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN XII AL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO UNICO.- Se adiciona una fracción XII, recorriéndose en su orden la actual fracción con esa numeración, que pasa a ser la XIII, al artículo 76 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 76.- ...

I. a XI. ...

XII. Hacer comparecer a los titulares de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de los Estados de la República y del Distrito Federal, en los términos que disponga la ley, cuando así se estime necesario para coadyuvar a la solución, en el marco de sus competencias, frente a trastornos interiores o situaciones excepcionales de carácter social o natural que perturben a las entidades federativas en el desarrollo general de su administración, o atenten contra su estabilidad institucional, la paz pública o la convivencia ciudadana;

La Cámara de Senadores, también podrá citar a comparecer, en términos de las leyes respectivas, a los servidores públicos que convenga, a efecto de contar con elementos suficientes para el ejercicio de las atribuciones a que se refieren las fracciones V, VI, IX, X y XI de este artículo; y

XIII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

TRANSITORIO

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

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el día 16 del mes de noviembre de 2010.

SEN. DAVID JIMÉNEZ RUMBO
Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD

SEN. CARLOS NAVARRETE RUIZ

SEN. RENÉ ARCE CIRIGO

SEN. SILVANO AUREOLES CONEJO

SEN. HÉCTOR MIGUEL BAUTISTA LÓPEZ CASTELLÓN FONSECA

SEN. FRANCISCO JAVIER

SEN. JOSÉ LUÍS MÁXIMO GARCÍA ZALVIDEA

SEN. JESÚS GARIBAY GARCÍA

SEN. PABLO GÓMEZ ÁLVAREZ

SEN. JOSÉ GUADARRAMA MÁRQUEZ

SEN. ARTURO HERVIS REYES

SEN. SALOMÓN JARA CRUZ

SEN. ANTONIO MEJÍA HARO

SEN. ARTURO NÚÑEZ JIMÉNEZ

SEN. ALFONSO ABRAHAM SÁNCHEZ ANAYA

SEN. CARLOS SOTELO GARCÍA

SEN. JOSEFINA COTA COTA

SEN. ROSALINDA LÓPEZ HERNÁNDEZ

SEN. YEIDCKOL POLEVSNNKY GURWITZ

SEN. MARÍA ROJO E ICHAUSTEGUI

SEN. GRACO RAMIREZ GARRIDO ABREU

SEN TOMAS TORRES MARCADO

SEN. RUBEN FERNANDO VELAZQUEZ LOPEZ

SEN. CLAUDIA SOFIA CRICHI GARCIA

SEN. JULIO CESAR AGUIRRE MÉNDEZ

1 En cuanto a los antecedentes históricos de dicha figura a partir de su instauración en la Constitución de 1917, diversos autores han plasmado en sus obras algunos datos generales al respecto, siendo el caso que Manuel González Oropeza, quien enumera en 62 casos concretos, los eventos que se han registrado en la historia política de nuestro país, relacionados con la figura de la desaparición de poderes. González Oropeza, Manuel. “La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes”. Segunda Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1987.