INICIATIVA QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE APROBACIÓN DE LEYES GENERALES POR LAS LEGISLATURAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA PAULINA RUBIO FERNÁNDEZ Y LEGISLADORES INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, Paulina Rubio Fernández, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I; 76, numeral 1, fracción II; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la denominación del Título Octavo y el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

El artículo 124 constitucional señala que las facultades que no están expresamente concedidas a la federación se entienden reservadas a los estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias. Por tanto, el Congreso de la Unión, solo puede expedir leyes federales, o cuando la Constitución lo faculta, leyes generales.

Las leyes federales son aquellas que contienen normas establecidas de aplicación para las autoridades federales o en el ámbito federal, en tanto que una Ley General, aplica a los 3 órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Para que el Congreso de la Unión pueda expedir una ley general, se requiere que esté expresamente facultado en el artículo 73 de la Constitución.

"Una ley general, de acuerdo con la interpretación que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha dado al artículo 133 de la Constitución federal, es aquella que puede incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano; es decir, corresponde a aquella respecto a la cual el constituyente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas, como una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que se originan en clausulas constitucionales que obligan a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades de todos los órdenes jurídicos."[1]

Ciertamente nuestra Constitución no hace una referencia clara a las leyes generales, el artículo 133 constitucional no las contempla expresamente, sin embargo, consideramos sería contraproducente definirlas o tratar de definir sus alcances desde el texto constitucional. Consideramos que su referencia se puede interpretar con la teoría, la práctica legislativa y los alcances en su propia naturaleza.

En el sistema federalista mexicano, la regla constitucional otorga mayores atribuciones a las entidades federativas, aunque la tendencia fáctica ha sido en sentido contrario. Por ello, se ha puesto en práctica la emisión de normas jurídicas aplicables a todos los órdenes de gobierno, lo cual se bien puede resultar en detrimento de la autonomía local, tiene ventajas evidentes. Por ello, la SCJN se pronunció en el siguiente sentido:

> **Facultades concurrentes en el Sistema Jurídico Mexicano. Sus características generales.** Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el órgano reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias,

denominado “facultades concurrentes”, entre la federación, las entidades federativas y los municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los municipios y la federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Leyes locales en materias concurrentes. En ellas se pueden aumentar las prohibiciones o los deberes impuestos por las leyes generales. Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.

En términos amplios, se pueden identificar tres tipos de leyes generales:

a) Las que establecen principios para que tanto los estados como la federación expidan una legislación de su competencia bajo dicho parámetro.

b) Las que distribuyen competencias a los tres órdenes de gobierno.

c) Las también llamadas Leyes Nacionales, que establecen facultades y obligaciones de manera directa a los 3 órdenes de gobierno.

Por ello, las leyes generales tienen un espectro más amplio que una ley federal, y se asimilan a la Constitución federal, en cuanto los mandatos que contiene y que a pesar de que son emitidos por el Congreso de la Unión, son obligatorios para los 3 órdenes de gobierno, y, por ende, para toda la población.

Para Sergio López Ayllón, “como regla general, la ley debe tener un carácter general y dejar a los diversos instrumentos regulatorios el detalle. Esto es especialmente cierto para una “ley general” cuyo ámbito de aplicación espacial y temporal supone una gran diversidad de sujetos obligados y condiciones de aplicación.”[2]

Lo anterior, nos revela la necesidad de un amplio consenso para la expedición de leyes, que no se puede limitar a la reforma al artículo 73 constitucional para facultar al Congreso federal para emitir leyes concurrentes, sino a un seguimiento puntual del proceso legislativo que le dote de mayor legitimidad, subsanando cualquier posible vicio a nuestro federalismo.

Así, consideramos que el mecanismo que puede garantizar este consenso y legitimar la expedición de una ley general, así como las reformas, adiciones, derogaciones o abrogación, se encuentra en homologar su proceso legislativo al de las reformas constitucionales, contenido en el artículo 135 constitucional.

En específico, se propone que, para la expedición, reformas, adiciones, derogaciones o abrogación de leyes generales, que aplican a todos los órdenes de gobierno, mediante la distribución de competencias, mandatos directos o enunciación de principios, se requiere de mayoría calificada en el Congreso de la Unión, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

Para mayor referencia, se compara el texto vigente, con los párrafos que se proponen adicionar:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
Texto vigente	**Texto propuesto**
Título Octavo De las Reformas de la Constitución	Título Octavo De las Reformas de la Constitución **y las leyes generales**
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 los Estados y de la Ciudad de México.	**Artículo 135. ...**
SIN CORRELATIVO	**Para la expedición, reformas, adiciones, derogaciones o abrogación de leyes generales, se requiere la aprobación del Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.**
El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.	...

Por las consideraciones anteriormente expuestas, es que se somete a la consideración de esta Asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la denominación del Título Octavo, y se adiciona un párrafo al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título Octavo De las Reformas de la Constitución y **las leyes generales**

Artículo 135. ...

Para la expedición, reformas, adiciones, derogaciones o abrogación de leyes generales, se requiere la aprobación del Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México.

...

Transitorio

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación http://sil.gobernacion.gob.mx/portal
Fuente: "http://www.diputados.gob.mx/"

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

Notas

1 Madero Estrada, José Miguel. Ponencia: "Configuración normativa de las leyes en el marco competencial de los órdenes jurídicos", Congreso Redipal Virtual VIII, Red de Investigadores Parlamentarios en Línea. Marzo-agosto de 2015. LXII Legislatura de la Cámara de Diputados. Ciudad de México, 2015.

2 Véase:

https://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs /SLA.pdf/ Consultado el 11 de mayo de 2022.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de septiembre de 2022.

Diputada Paulina Rubio Fernández (rúbrica)

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación http://sil.gobernacion.gob.mx/portal
Fuente: "http://www.diputados.gob.mx/"