



**CONAGO**

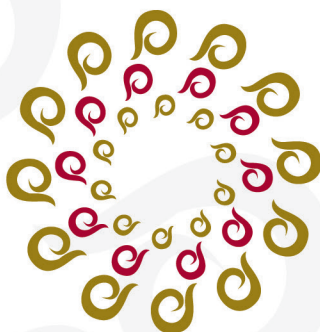


**ANTEPROYECTO  
INICIATIVA DE REFORMA AL  
ART. 120 CONSTITUCIONAL**

**XLIX REUNIÓN ORDINARIA**

TLAXCALA, TLAXCALA  
8 DE JULIO DE 2015





**CONAGO**



**ANTEPROYECTO  
INICIATIVA DE REFORMA AL  
ART. 120 CONSTITUCIONAL**



# DIRECTORIO



**Lic. Mariano González Zarur**  
*Gobernador del Estado de Tlaxcala*  
*Presidente de la XLIX Reunión Ordinaria*

#### GRUPO DE TRABAJO

**Dr. Eruviel Ávila Villegas**  
*Gobernador del Estado de México*  
*Coordinador del Grupo de Trabajo*

**Lic. Rubén Ignacio Moreira Valdez**  
*Gobernador del Estado de Coahuila*

**Lic. César Horacio Duarte Jáquez**  
*Gobernador del Estado de Chihuahua*

**Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa**  
*Jefe de Gobierno del Distrito Federal*

**C.P. Jorge Herrera Caldera**  
*Gobernador del Estado de Durango*

**Mtro. Miguel Márquez Márquez**  
*Gobernador del Estado de Guanajuato*

**Lic. José Francisco Olvera Ruiz**  
*Gobernador del Estado de Hidalgo*

#### GOBERNADORES

|                     |                                                 |
|---------------------|-------------------------------------------------|
| Aguascalientes      | <b>Ing. Carlos Lozano de la Torre</b>           |
| Baja California     | <b>Lic. Francisco Arturo Vega de Lamadrid</b>   |
| Baja California Sur | <b>C. Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor</b> |
| Campeche            | <b>Lic. Fernando Eutimio Ortega Bernés</b>      |
| Colima              | <b>Lic. Mario Anguiano Moreno</b>               |
| Chiapas             | <b>Lic. Manuel Velasco Coello</b>               |
| Guerrero            | <b>Dr. Salvador Rogelio Ortega Martínez</b>     |
| Jalisco             | <b>Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz</b>    |
| Michoacán           | <b>Dr. Salvador Jara Guerrero</b>               |
| Morelos             | <b>C. Graco Luis Ramírez Garrido Abreu</b>      |
| Nayarit             | <b>C. Roberto Sandoval Castañeda</b>            |
| Nuevo León          | <b>Lic. Rodrigo Medina de la Cruz</b>           |
| Oaxaca              | <b>Lic. Gabino Cué Monteagudo</b>               |
| Puebla              | <b>Dr. Rafael Moreno Valle Rosas</b>            |
| Querétaro           | <b>Lic. José Eduardo Calzada Rovirosa</b>       |
| Quintana Roo        | <b>Lic. Roberto Borge Angulo</b>                |
| San Luis Potosí     | <b>Dr. Fernando Toranzo Fernández</b>           |
| Sinaloa             | <b>Lic. Mario López Valdez</b>                  |
| Sonora              | <b>Lic. Guillermo Padrés Elías</b>              |
| Tabasco             | <b>Lic. Arturo Núñez Jiménez</b>                |
| Tamaulipas          | <b>Ing. Egidio Torre Cantú</b>                  |
| Veracruz            | <b>Dr. Javier Duarte de Ochoa</b>               |
| Yucatán             | <b>Lic. Rolando Rodrigo Zapata Bello</b>        |
| Zacatecas           | <b>Lic. Miguel Alejandro Alonso Reyes</b>       |

# ANTEPROYECTO



## INICIATIVA DE ADICIÓN AL ART. 120 CONSTITUCIONAL



# OBJETIVO

Presentar un anteproyecto de iniciativa para reformar y adicionar a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, un párrafo al artículo 120 constitucional e incorporar formalmente la figura de la Conferencia Nacional de Gobernadores, con la finalidad de consolidar un federalismo cooperativo que involucre a los estados en temas comunes sobre todo, a los tres niveles de gobierno en beneficio de México.



# ANTEPROYECTO

Los que suscriben, **XXXXXXXXXX**, Senadores de la República, integrantes de los Grupos Parlamentarios del **XXXXXXX** de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los artículos 8 numeral 1; 164 numeral 1; 169 y 172 numerales 1 y 2 del Reglamento del Senado de la República, sometemos a la consideración de esta Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 120 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

## Exposición de Motivos

El federalismo permite la descentralización del poder público, el equilibrio de poderes para coadyuvar a la democratización en la toma de decisiones, y la distribución de competencias y responsabilidades institucionales.

De igual forma, es garantía de diversidad, al tiempo que también lo es de la unidad de las partes en un todo. En el federalismo coexisten la exigencia de mantener identidades diversas, con la necesidad de conformar un todo unificado.

Es posible observar en los Estados federales diversos mecanismos que tienden a lograr la cohesión del conjunto en la elaboración de políticas públicas. Dichos mecanismos no son otra cosa que el sistema de relaciones intergubernamentales.

Así, nuestra Carta Magna establece diversos mecanismos de relación entre los órdenes de gobierno, ya sea a través de instrumentos de coordinación fiscal, en materia de seguridad pública o bien a través de leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión en las que el Constituyente Permanente ha establecido diversas materias en las que los distintos órdenes de gobierno se coordinan para un determinado fin.

Sin embargo, nuestro texto constitucional reconoce en los gobiernos locales, distintos mecanismos de colaboración y coordinación para lograr objetivos concretos en un marco de cooperación local. Así por ejemplo, el artículo 115 constitucional establece que los municipios pueden celebrar convenios con el estado al que pertenecen para que éste, de manera directa o a través de un organismo específico que para el efecto se cree, se haga cargo en forma temporal de algunos de los servicios públicos y funciones que le corresponde realizar a los municipios, o bien para que se presten o se ejerzan de manera coordinada por el estado y por el propio municipio.

Igualmente, el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 permite que los municipios celebren convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales.

Por otro lado, los municipios pueden celebrar convenios con la Federación para la administración y custodia de las zonas federales (fracción V, inciso i) del artículo 115). Y la Federación y los estados pueden celebrar convenios por medio de los cuales los segundos pueden ejercer funciones de aquélla, o la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos “cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”; por último, los estados pueden celebrar convenios con sus municipios, para que



éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones que mediante convenio de la Federación hubiera transferido a los estados (artículo 116, fracción VII).

En otros casos, la posibilidad de celebrar convenios deriva de leyes federales relativas a materias exclusivas de la Federación. Sin embargo, en estos supuestos la facultad exclusiva que tiene el Congreso de la Unión para expedir leyes sobre ciertas materias, incluye la posibilidad de celebrar convenios para compartir con estados y municipios la ejecución de la ley federal (pero no para compartir la potestad legislativa, como sería el caso de las leyes marco o generales).

Otro mecanismo característico del sistema de relaciones intergubernamentales en nuestro país son los convenios que pueden celebrarse en distintas materias entre Federación y estados, entre la Federación y municipios, entre estados y municipios, o entre municipios. La posibilidad de celebrar convenios deriva en algunos casos directamente de la Constitución.

Las relaciones intergubernamentales han ido cobrando cada vez más importancia en la práctica del federalismo mexicano.

## **Conferencia Nacional de Gobernadores**

En todo sistema federal es preciso construir factores que permitan la integración y la cohesión entre los distintos órdenes de gobierno, entre sus órganos legislativos, jurisdiccionales, gubernamentales y administrativos.

En los años recientes los titulares de los gobiernos estatales comenzaron a buscar nuevas formas de colaboración y participación que les permitiera contar con mecanismos de

coordinación entre mandatarios estatales en la búsqueda de nuevas rutas de entendimiento y colaboración con el poder federal. Este mecanismo derivó en la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que significó un esfuerzo inédito para lograr que el federalismo mexicano tuviera un cauce distinto al que se había construido durante los siglos XIX y XX. La CONAGO implicó también la oportunidad de coordinar los esfuerzos de los mandatarios estatales con la finalidad de construir mejores condiciones de desarrollo para las entidades federativas que gobiernan.

La CONAGO, constituida formalmente el 13 de julio de 2002 en Cancún, Quintana Roo, se ha distinguido por ser un foro democrático permanente de diálogo, concertación y encuentro entre los titulares de los Poderes Ejecutivos locales y otros actores, con el compromiso de impulsar una visión democrática y federalista desde el seno de las entidades federativas, a fin de fortalecer los espacios institucionales y privilegiar los acuerdos que incidan en el desarrollo y bienestar de todos los mexicanos.

El primer antecedente de la CONAGO surgió con la reunión de 20 gobernadores en Mazatlán, Sinaloa, el 10 de agosto de 2001, en la cual se firmaron 13 acuerdos para fortalecer el federalismo y establecer un trabajo respetuoso, serio y permanente, con el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión y los congresos locales, para encontrar consensos en materia hacendaria con responsabilidad social.

Posteriormente, el 13 de julio de 2002, se reunieron los gobernadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en Cancún, Quintana Roo, con el propósito de constituir la Conferencia Nacional de Gobernadores como “un espacio libre e incluyente, un foro permanente, abierto al análisis de la problemática de las Entidades Federativas y la búsqueda de soluciones mutuamente convenientes que permitan



articular entre sí, y con la Federación, políticas públicas en beneficio de los mexicanos”<sup>1</sup>. Su propósito sería “el entendimiento y su propuesta la más amplia convocatoria para que los Gobernadores que así lo deseen se incorporen a la discusión sobre el fortalecimiento del Federalismo, la democracia y el Estado de Derecho”<sup>2</sup>.

El artículo 3 de los Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores establece que ésta es “un espacio libre, plural e incluyente, abierto al análisis de las problemáticas de las entidades federativas y a la búsqueda de soluciones convenientes, por medio de la construcción de acuerdos que redunden en el beneficio de los mexicanos”.

Por su parte, el artículo 5 de dichos Lineamientos establece como principios básicos de la CONAGO:

- Impulsar los trabajos necesarios para construir de manera unificada una visión federalista de la nación, y
- Realizar esfuerzos en todos los órdenes con el fin de administrar con eficiencia, eficacia y transparencia el uso de los recursos públicos.

Su aportación en la construcción de políticas públicas y de importantes reformas han transformado y evolucionado de forma positiva la forma en cómo en nuestro país se logran los acuerdos políticos que permitan un desarrollo en sus regiones y a nivel nacional.

Ante la situación en la que nos encontramos, resulta necesario transitar hacia un régimen en el cual la Federación, los estados y los municipios generen mecanismos de encuentro, de intercambio de información, de deliberación y propuesta.

1 Acuerdo PRIMERO de la Reunión Constitutiva de la CONAGO, 13 de julio de 2002.

2 Idem.

Por ello, la presente iniciativa busca reconocer a la CONAGO como mecanismo de relaciones intergubernamentales en nuestra Ley Fundamental, a fin de que su participación en la vida institucional fortalezca la vida democrática de nuestro país, y le imprima una suma de esfuerzos para lograr el desarrollo sostenido regional y nacional.

## **Contenido de la iniciativa**

La iniciativa que hoy se presenta ante esa Honorable Cámara de Senadores, tiene por objeto adicionar un segundo párrafo al artículo 120 de la Constitución, a efecto de incorporar a la CONAGO, como instancia consultiva integrada libremente por los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas, y como foro democrático permanente de diálogo y concertación entre sus integrantes.

En atención a los objetivos fundamentales que tiene actualmente la Conferencia Nacional, la adición constitucional que se propone busca:

- a) Constituir un foro democrático permanente que proponga la mejor solución a los problemas de las entidades federativas.
- b) Impulsar políticas y programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia de las entidades federativas.
- c) Impulsar el desarrollo económico, social y cultural de las entidades federativas.

Para ello, se establece que la instancia consultiva podrá realizar propuestas a los poderes constituidos de todos los órdenes de gobierno, quienes cuentan con las facultades para diseñar y ejecutar políticas y programas públicos.

En suma, esta iniciativa propone fortalecer los espacios democráticos en la toma de decisiones, contribuir en la construcción de un federalismo equilibrado y, al mismo tiempo, configurar una instancia propositiva en la que se analicen los problemas y retos que enfrenta nuestro país y la forma en que se pueden solucionar.

## **PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 120 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**Único.-** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 120 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 120.**

Los Gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

**Para contribuir al desarrollo nacional, de las entidades federativas y de los municipios, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas podrán constituir una instancia consultiva sobre políticas y programas públicos, a fin de realizar propuestas a los poderes constituidos de todos los órdenes de gobierno. Su funcionamiento se regirá por las normas que aprueben sus integrantes por unanimidad.**

## **TRANSITORIO**

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

**Segundo.** Los Miembros de la Conferencia Nacional de Gobernadores expedirán las normas correspondiente después de la entrada en vigor del presente decreto.

# ANTEPROYECTO



## OPINIÓN: DR. DIEGO VALADÉS RÍOS

PRESIDENTE DEL  
INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE  
LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



# **INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL**

## **Universidad Nacional Autónoma de México**

### **CORRESPONDENCIA DEL PRESIDENTE**

Ciudad Universitaria, marzo 9 de 2015

Dr. Eruviel Ávila  
Gobernador Constitucional del  
Estado de México  
Presente

Muy distinguido señor Gobernador:

De acuerdo con su amable solicitud, revisé el proyecto de iniciativa que me hizo llegar, relacionado con una adición para dar base constitucional a la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

Desde mi punto de vista el proyecto es satisfactorio, por las siguientes consideraciones:

- 1) Aún cuando la CONAGO ha venido funcionando desde 2002 en virtud de una iniciativa de los gobernadores de los Estados y sus recomendaciones han sido escuchadas en los diversos órdenes de gobierno, resulta conveniente darle una base institucional que contribuya al fortalecimiento del federalismo en México.
- 2) En el proyecto se mantiene la naturaleza potestativa de los gobernadores para integrar esa Conferencia. Es adecuado que sea así por dos razones:
  - a. La formación de la Conferencia fue espontánea y libre, y así se ha mantenido, como una consecuencia de las facultades que les confieren la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y las constituciones de sus respectivas entidades federativas. No hay razón alguna para cambiar ese régimen.
  - b. El caso de que la participación de los gobernadores se convirtiera en obligatoria, haría necesario prever las sanciones aplicables a quienes por diversos motivos decidieran no participar en la Conferencia o no lo hicieran de manera sistemática. Esto supondría un cambio significativo en el trabajo de la CONAGO, que dejaría de ser un foro libre de carácter consultivo. Además, el establecimiento de medidas disciplinarias desvirtuaría el carácter de una asociación de pares.

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS CIRCUITO MTRO. MARIO DE LA CUEVA S/N**  
**CIUDAD UNIVERSITARIA DELEGACION COYOACAN C.P.04510, MEXICO D.F.**  
TEL : (52-55) 5665-0145, FAX : (52-55) 5665-0214  
[www.juridicas.unam.mx/iidc/](http://www.juridicas.unam.mx/iidc/)

# INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

## Universidad Nacional Autónoma de México

### CORRESPONDENCIA DEL PRESIDENTE

- 3) Se atribuye a la CONAGO un carácter consultivo en materia de políticas y de programas públicos, pero no deliberativo, en tanto que no tomará decisiones sino sólo atenderá las consultas que le formulen los diversos niveles de gobierno, o elaborará propuestas que resulten del consenso de sus miembros, pero esto no excluye que presente opciones diferentes acerca de un mismo asunto, sustentadas por sus distintos integrantes cuando así lo consideren más adecuado. En otras palabras, no se coarta la independencia criterio y opinión que cada uno de sus integrantes debe preservar en tanto que titular del Poder Ejecutivo de una entidad federativa, con las responsabilidades políticas que los respectivos ordenamientos locales les impongan.
- 4) Se confiere a la CONAGO libertad para determinar su forma de organización y funcionamiento, sin precisar reglas de votación calificada para estas decisiones, de suerte que no se confiera a un Gobernador, o a un grupo de Gobernadores, una especie de veto sobre el criterio que sustente la mayoría.
- 5) En cuanto a la localización de la adición en el texto constitucional, estimo que procede que sea en el artículo 120. Este es uno de los pocos artículos que no han sido modificados desde 1917, que a su vez reproduce en sus términos el artículo 114 de la Constitución de 1857. Su contenido corresponde a la obligación por parte de los gobernadores de publicar y de hacer cumplir las normas federales. No es el caso de analizar las implicaciones del precepto en vigor, pero sí de señalar que la adición del segundo párrafo propuesto no afecta su contenido actual y en cambio coincide en cuanto al señalamiento de una nueva facultad conferida a los gobernadores. Estimo que la colocación de esta adición en el marco de las disposiciones relativas a la planeación, por ejemplo, generaría la necesidad de reformar asimismo la Ley de Planeación y añadiría un elemento de dificultad en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo que a partir de 2018 hará la Cámara de Diputados, según dispone la fracción VII del artículo 74 constitucional.

Aprovecho para saludarlo muy atentamente.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS CIRCUITO MTRO. MARIO DE LA CUEVA S/N  
CIUDAD UNIVERSITARIA DELEGACION COYOACAN C.P.04510, MEXICO D.F.  
TEL : (52-55) 5665-0145, FAX : (52-55) 5665-0214  
[www.juridicas.unam.mx/iide/](http://www.juridicas.unam.mx/iide/)

# ANTEPROYECTO



## OPINIÓN: DR. JOSÉ MA. SERNA DE LA GARZA

INVESTIGADOR DEL  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE  
LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO





UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

## INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Ciruito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades,  
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, México, D.F.

México, D.F., a 12 de marzo de 2015

Dr. Eruviel Ávila

Gobernador Constitucional del

Estado de México

Presente

Distinguido Señor Gobernador:

En relación con el proyecto de iniciativa para adicionar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con objeto de establecer en ella una base a la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), me permito emitir la siguiente opinión:

- 1) Es positivo dotar de base constitucional a la CONAGO, y así consolidar una institución que ha contribuido a fortalecer el federalismo mexicano, y a robustecer sus mecanismos de cohesión.
- 2) Tal y como se plantea en el proyecto, considero conveniente que se conserve la configuración voluntaria de la CONAGO. No hay por qué cambiar la naturaleza de una institución si ésta ha funcionado bien en los términos originalmente planteados. Vinculado con este punto, opino que es correcto lo que plantea el proyecto, en el sentido de que la CONAGO se regirá por las normas que aprueben sus integrantes.
- 3) Opino que el proyecto de iniciativa acierta en atribuir un carácter consultivo y propositivo a la CONAGO. Esto no altera de manera alguna el esquema de distribución de competencias de nuestro sistema federal, ni genera injerencias indebidas de la CONAGO en la esfera de atribuciones de la federación y los municipios.
- 4) Es adecuado ubicar la nueva disposición en el artículo 120 constitucional, a manera de un segundo párrafo. Al tratarse de una nueva facultad de los gobernadores, coincide temáticamente con lo que dispone el primer párrafo del mismo artículo.

Sin otro particular, aprovecho para enviar a Usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente

Dr. José Ma. Serna de la Garza

Investigador

