PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

PROGRAMA ANUAL DE TRABAJO, 2015 – 2016 DE LA COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

De conformidad con lo establecido en el artículo 45, numeral 6, inciso a), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los integrantes de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo de la LXIII Legislatura presentan el programa anual de trabajo 2015-2016.

Composición de la Comisión

MESA DIRECTIVA	INTEGRANTES
PRESIDENTE	**DIP. BLANCO SALDIVAR JUAN ALBERTO**
DIP. JUAN PABLO PIÑA KURCZYN	**DIP. CASILLAS ZANATTA GABRIEL**
SECRETARIOS	**DIP. ESPINO MANUEL DE JESUS**
DIP. REBOLLO MENDOZA MARIA DEL ROCIO	**DIP. GARCIA JIMENEZ CUITLAHUAC**
DIP. ROSALES REYES SALOMON FERNANDO	**DIP. GARZA TREVIÑO PEDRO**
DIP. VALENCIA GARCIA OSCAR	**DIP. MAYA PINEDA MARÍA ISABEL**
DIP. GARCIA PEREZ MARIA	**DIP. MENDOZA AMEZCUA VIRGILIO**
DIP. RAMON HERNANDEZ JORGE	**DIP. SCHEMELENSKY CASTRO INGRID**
DIP. GOMEZ ALVAREZ DELFINA	**DIP. SOTO ESPINO ARMANDO**
DIP. PEREZ ALVARADO CANDELARIO	
DIP. ALVAREZ ANGLI ARTURO	

Introducción

El federalismo, podemos entenderlo como una forma de organización política moderna, dotada de ciertos principios, reglas y relaciones entre sus miembros cuyas funciones se encuentran distribuidas y bien delimitadas entre los órganos que constituyen los distintos niveles.

Su esencia es la estructura institucional dual y la autonomía política que conservan las partes, esto es, la capacidad para decidirse a sí mismas: "autogobierno mas gobierno compartido".[1]

El federalismo que actualmente se aplica y tiene cabida en nuestro sistema democrático, se remonta a la Constitución Federal de 1824, la cual en el texto de su artículo 4° señalaba: "*La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal".* Y desde entonces nuestro sistema federal funciona de tal forma, redefiniéndolo en la vigente Carta Magna de 1917, inmerso en una labor inacabable que tiende a fortalecer dicho sistema, en aras de alcanzar la equidad y participación de todos los actores sociales y económicos de nuestro país.

Problemática

La problemática del federalismo puede verse desde diversos puntos de vista, por un lado existe desigualdad potestativa de las autoridades de los tres niveles de gobierno en materia impositiva y recaudatoria; las instituciones de seguridad pública del país convergen en las mismas circunstancias, sin que se encuentren debidamente

[1] Elazar Daniel J. "Exploración del federalismo", citado en "Federalismo, gobiernos locales y democracia"; disponible en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/512/4.pdf

coordinadas; las acciones de combate a la pobreza no tienen los frutos esperados, ya que las instituciones de desarrollo social locales duplican las funciones llevadas a cabo por la administración Federal, etc. Lo anterior se debe a la divergencia de competencias de nuestras entidades públicas entre los Gobiernos Federal y locales.

Es necesario un federalismo que fortalezca la Unión, la República, la Democracia y el Estado constitucional de derecho; el doble control entre centro y periferia, mediante gobiernos guiados por la Constitución y sus leyes; los órdenes de gobierno fiscalmente responsables, administrativamente eficientes y la descentralización del poder público para que las funciones de gobierno se asignen y atiendan conforme a su naturaleza entre la Federación, los Estados Federados y los Municipios.

Además, resulta indispensable la actualización del marco jurídico mexicano, a fin de encontrar solución a los conflictos que se suscitan entre la norma Federal y la local; esencialmente en aquellos casos en los que existe simultaneidad reguladora o en los que la legislación federal sirva como base para la creación y actualización de la norma local, evitando esencialmente, lo que pasaría en caso de que ambas normas coincidan inequívocamente, de imponer la norma federal de manera injusta, cuando bien se pueden dirimir y aclarar las diferencias, logrando así la coordinación entre ambas administraciones en beneficio de la población objetivo.

A pesar de la intensa lucha de cooperación gubernamental, es menester definir y delimitar la norma de aplicación dual o jurisdicción concurrente, ya que significa la máxima expresión del federalismo y, sin perjuicio de que debe de fomentarse en toda materia jurídica, es necesario perfeccionar las Leyes en aras de alcanzar objetivos comunes y consolidar nuestro de mando Federal.

Aciertos y errores se han dado en el transcurso de un federalismo histórico que emana del siglo pasado y que inicia su consolidación de los años 80 a la fecha. La Conferencia Nacional de Gobernadores, en el Acuerdo Nacional para el Fortalecimiento del

Federalismo, en 2009, ya señalaba la necesidad de adecuar el sistema federal a las necesidades y a la realidad política del país, apuntando que es un sistema que se ha quedado en el pasado; debido a que “ ya no define ámbitos claros de competencia, no promueve la coordinación, dificulta la rendición de cuentas y no garantiza la provisión ordenada de bienes y servicios públicos que atiendan las necesidades y aspiraciones legítimas de los ciudadanos. ”

Actualmente, el mayor problema al que se enfrentan los municipios, en la labor de satisfacer las necesidades de sus comunidades, es el financiamiento y la insuficiencia presupuestal. Como se ha mencionado, este Congreso se encuentra en una incansable lucha por descentralizar la hacienda federal a favor de los municipios, pero dicha labor no se limita únicamente a otorgar mayores recursos por parte de la Federación a los mismos, a través de las aportaciones federales, sino de desarrollar la capacidad de captación de recursos y de recaudación de los municipios, por medio de la organización entre dichos órdenes de gobierno en el establecimiento y cobro de impuestos.

En otras palabras, hablando de coordinación fiscal, los municipios tienen el potencial de aumentar considerablemente sus ingresos, únicamente llevando a cabo sus labores hacendarias de manera plena. Para esto es menester que las entidades públicas y privadas, que fungen como sujetos activos en el pago de contribuciones, cumplan con sus obligaciones de pago, o en su caso, que la autoridad responsable sea capaz de llevar a cabo el cobro coactivo de las mismas.

Por ejemplo, en nuestro país el impuesto del fuero común que en términos de Ley, corresponde administrar a los municipios y que podría representar la mayor parte de sus ingresos fiscales, es el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria o impuesto predial. Al respecto según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la recaudación actual del impuesto predial representa apenas el 0.2% del Producto Interno Bruto (PIB), la proporción más baja de sus países miembros, ya que el promedio

de recaudación entre estos oscila en el 2%, encabezando la estadística países europeos con hasta el 3.5% del PIB, Reino Unido en la cúspide con más del 4%, Estados Unidos con el 3%, e incluso en América Latina, Chile, Colombia, Uruguay, Argentina, Panamá, Costa Rica y Brasil está por encima del ingreso mexicano, con respecto a la recaudación de este impuesto local.

Es por lo anterior, que los municipios en México son dependientes de los ingresos de carácter federal, ya que estos representan aproximadamente el 80% de sus ingresos anuales y el impuesto predial constituye apenas el 10% de los mismos, lo cual ha resultado contraproducente, ya que entre mayores ingresos federales reciben las entidades y municipios del país, menos preocupación les causa la recaudación de esta contribución tan importante; sin embargo, otra de las cusas que ha fomentado esta problemática es la falta de infraestructura para llevar a cabo el cobro coactivo correspondiente.

Otro de los mayores problemas y rezagos municipales es la demanda histórica de los municipios donde prevalece el turismo, con relación al cobro del impuesto predial de los aeropuertos por aquellas zonas comerciales que explotan, de las cuales obtienen millonarias ganancias sin que cumplan con las obligaciones que tienen con el fisco local. En materia judicial se ha convalidado el derecho de los municipios para efectuar el cobro de dicho impuesto a las entidades aeroportuarias y es nuestra obligación como legisladores complementar dicho derecho en nuestra actividad legislativa.

En materia económica, para obtener mayores ingresos a favor de cada uno de los niveles subnacionales de Gobierno y la Federación, es necesario combatir y erradicar el comercio informal que actualmente opera por medio de permisos o licencias otorgados a asociaciones de comerciantes que no se encuentran legalmente establecidas y facultadas para ejercer el comercio, sino que ostentan una personalidad civil fuera de lucro, cuando su objeto es lo contrario. Sin embargo, llevan a cabo actividades

económicas por la cuales no contribuyen, como todos los mexicanos, al gasto público; ante dicha circunstancia las arcas municipales dejan de percibir ingresos con los cuales se podrían costear bienes y servicios para mejorar la calidad de vida de su gobernados.

Si bien la disminución de la desigualdad y la pobreza son grandes retos del país en materia de federalismo, hay otros temas urgentes por analizar para la toma de decisiones, que inciden en actividades legislativas de alta prioridad.

De esta manera, la Comisión de Fortalecimiento el Federalismo llevará a cabo diversas acciones que impulsen reformas tendientes a:

- Redefinir los campos de acción de los tres órdenes de gobierno.

- Redefinir el Sistema de Coordinación Fiscal, que propicie un mejor flujo de recursos, una mayor recaudación a los Estados y Municipios; que consolide las estructuras institucionales en materia de transparencia y control en el origen y destino de los recursos públicos, para tener un federalismo que garantice el aumento presupuestal para dichas regiones y el bienestar de sus habitantes.

- Atender un reclamo social histórico para que el Estado Mexicano tenga en su estructura jurídica el cambio de la actual realidad de sus regiones, estados, municipios y zonas metropolitanas para que los tres órdenes, sin importar siglas partidistas, garanticen el bien común y el desarrollo sustentable, y puedan reducir las brechas de desigualdad entre las regiones del país.

- Una correcta sistematización de leyes ordinarias. Que mediante las facultades del Congreso Federal, se armonice el principio hacendario que delega a los Municipios el cobro de imposiciones locales, de conformidad con lo señalado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que se incentive la labor, que a nombre de la Federación, realizan en beneficio general.

Visión

Consolidar un federalismo eficiente y eficaz, contando con las legislaciones que favorecen la coordinación entre los tres niveles de gobierno, que distribuye de manera equitativa los recursos, priorizando a aquellos que están en desventaja. Lo anterior será posible siendo una Comisión que impulse un pacto federal moderno e incluyente en la toma de decisiones y que fomente la organización y sincronización federal de nuestras instituciones en los distintos ámbitos de cooperación.

Misión

Impulsar que los Poderes de la Unión, los estados y los municipios actúen corresponsablemente en el cumplimiento de la Constitución, siempre guiados por los principios de solidaridad, subsidiaridad, cooperación, compensación y coordinación, así como por el control vertical y horizontal del poder.

Promover un marco renovado de relaciones intergubernamentales, a partir del desempeño responsable de un nuevo orden de atribuciones y del respeto cabal de la soberanía de los gobiernos estatales y de la autonomía de los municipales.

Fijar una asignación igualitaria y equitativa de recursos, que logre reducir las brechas entre las regiones del país, consolide las facultades hacendarias de las administraciones locales y provea de los elementos necesarios a las mismas para la descentralización gubernamental.

Objetivo

Conocer las fortalezas y debilidades de los Estados y los Municipios por medio de un diagnóstico, en el cual colaboren las instancias especializadas en la materia, que funja como base para promover iniciativas a nombre de esta Comisión, en su función de integración operativa. Así como fortalecer y establecer los vínculos de comunicación y cooperación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, la academia, la sociedad civil e instancias internacionales, con la finalidad de evitar la duplicación de trabajo y generar una agenda priorizada y suficientemente consensuada con todos los actores estratégicos del federalismo.

Líneas de acción:

1. Relaciones interinstitucionales

- Fomentar el desarrollo de mecanismos de participación por parte de la sociedad en los ámbitos federal, estatal y municipal.

- Realizar de manera periódica, trimestral o semestral, reuniones de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo con las asociaciones de municipios de México, como son la Federación Nacional de Municipios de México, Conferencia Nacional de Municipios de México, Asociación Nacional de Alcaldes y la Asociación de Autoridades Locales de México.

- Mantener contacto directo con cada representante de las dependencias gubernamentales federales, inmersas en los temas de las necesidades de cada uno

de los municipios, con la finalidad de agilizar, apoyar en los trámites y facilitar las reglas de operación correspondientes a cada tema importante en cuestión.

- Impulsar a través de foros con las entidades federativas y sus municipios una mayor participación por parte de sus autoridades para fomentar la coordinación interinstitucional e intergubernamental para contribuir en el desarrollo pleno de sus facultades.

- Promover una cultura de relaciones institucionales, que nos permita una mayor coordinación entre autoridades de los tres ámbitos y diversas instituciones.

2. Dictámenes, opiniones, propuestas, estudios y análisis legislativos

- Promover la construcción de un verdadero federalismo hacendario que, basado en la coordinación entre gobiernos locales, permita el manejo de las potestades tributarias y abra paso a la rendición de cuentas.

- Plantear que en todos los Estados de la República donde existan grupos originarios (Indígenas) participen en materia electoral a través de la representación plurinominal.

- Presentar iniciativas y apoyar las acciones que procuren una ampliación progresiva a los Fondos de los Estados y Municipios, colaborando así a la autonomía estatal y municipal, fortaleciendo las funciones y alcances de los gobiernos municipales en beneficio del Federalismo Mexicano.

- Flexibilización de los lineamientos y reglas de operación por parte de las diferentes Secretarías de Estado con la finalidad de facilitar el acceso y operación de diversos fondos municipalistas.

- Realizar cursos, talleres y foros con funcionarios, académicos, especialistas, organizaciones y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, entre otros consejos para realizar un análisis de los diversos programas federales en los que tengan competencias los órdenes de gobierno.

- Conformar las siguientes subcomisiones, con el fin de lograr mayor dinamismo en sus trabajos y las cuales tienen por objeto formular proyecto de dictamen de las iniciativas correspondientes a su materia para presentarlo ante el Pleno de la Comisión, así como elaborar estudio y proposición de iniciativas en el área de su competencia:
  i. De Federalismo Hacendario;
  ii. De Asuntos Municipales;
  iii. De Vinculación Gubernamental;
  iv. De Transparencia, Fiscalización y Rendición de cuentas;
  v. De Desarrollo Regional;
  vi. Programas Sociales y su Gasto;
  vii. Por la Unidad y Desarrollo de los Municipios Indígenas.

Objetivos específicos

- Establecer una mesa formal de coordinación entre el Gobierno Federal, la CONAGO y los Gobiernos Municipales (CONAMM) para mejorar la eficacia en la ejecución de los programas federales que inciden en el ámbito local.

- Evaluar y ampliar las áreas susceptibles de ser financiadas por el Ramo 33, incluyendo eventualmente nuevos conceptos tales como obra pública, equipamiento, planeación del desarrollo urbano, operación de servicios públicos municipales y cumplimiento de obligaciones financieras.

- Establecer de inmediato un programa nacional para el cobro de derechos por el uso de la vía pública en todos los municipios, y frenar la afectación a sus haciendas municipales derivadas de la evasión del pago por parte de las empresas (de telefonía, gas, TV de paga, etc.) que utilizan en espacio público con fines comerciales. Simultáneamente se plantea elevar al Congreso una reforma que regule estos derechos de forma precisa.

- Establecer una mesa de trabajo de CONAMM con la SHCP, con la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo y con la COPECOL, con el fin de evaluar las principales opciones para ampliar los ingresos propios de los ayuntamientos.

- Fomentar e impulsar iniciativas y acciones que fortalezcan el principio federal de separación de poderes, mediante el respeto a la autonomía de éstos, toda vez que su absoluta observancia y consolidación son objetivos de esta Comisión de Fortalecimiento al Federalismo.

- Presentar propuestas legislativas que permitan incrementar la recaudación de impuestos y derechos a nivel local, con la finalidad de que los municipios y Estados de la Federación cuenten con mayores recursos económicos que les permitan cumplir con sus funciones y obligaciones contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de octubre de 2015.

ANEXO I

La Comisión, con el fin de lograr mayor dinamismo en sus trabajos y las cuales tienen por objeto formular proyecto de dictamen de las iniciativas correspondientes a su materia para presentarlo ante el Pleno de la Comisión, así como elaborar estudio y proposición de iniciativas en el área de su competencia acordó la conformación de conformar las siguientes subcomisiones:

1. Federalismo Hacendario

Objetivos:

- Tener contacto directo y constante con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, para participar en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, en la parte correspondiente a los estados y municipios.

- Analizar, estudiar y presentar propuesta relativa a los ramos 28 y 33 del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, de cada año.

- Promover que se incluya a los municipios como parte del pleno derecho en el Sistema de Coordinación Fiscal.

- Impulsar a través de reformas al marco jurídico que regula la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, para que los recursos que se destinan a los municipios sean canalizados directamente a los mismos sin intermediarios.

- Promover iniciativas de reforma Constitucional y de leyes vigentes, para dotar de facultades tributarias plenas a los gobiernos municipales.

- Fortalecer el desarrollo de las fuentes de ingresos municipales.

- Procurar que en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se incorpore la perspectiva de género y la sustentabilidad ecológica en los Fondos de

Aportaciones para los Municipios, así como en los respectivos anexos del PEF destinados al gasto para la igualdad entre el hombre y la mujer, y el medio ambiente.

2. Asuntos Municipales

Objetivos:

- Promover y vigilar la corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno.
- Contribuir en promover una mayor participación de las autoridades municipales en la elaboración de los programas, obras y servicios de interés regional.
- Contribuir en el fortalecimiento y autonomía municipal.
- Promover la participación de los Estados y Municipios en la definición de planes nacionales y regionales de largo y corto plazos.
- Que en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, se incluya la participación plena de los gobiernos locales.
- Fomentar la planeación municipal, incluyendo la perspectiva de género, conforme a la Ley de Planeación.
- Incorporar la noción de municipio indígena en la Constitución para reconocer la diversidad de los municipios que existen en el país.

3. Programas Sociales y su Gasto.

Objetivos:

- Realizar iniciativas que coadyuven a la compactación de los muchos programas sociales federales.
- Promover la coordinación inter institucional Federación – Estados.
- Analizar conjuntamente con especialistas, académicos, funcionarios, Coneval, investigadores y demás interesados los programas sociales.

- Colaborar para la definición del Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza definido en el compromiso 6 del Pacto por México.
- Elaborar una Iniciativa que modifique la Ley General de Desarrollo Social, a fin de darle sustento jurídico a las propuestas del Pacto por México.

4. Vinculación Gubernamental

Objetivos:

- Mantener contacto directo con los congresos locales de las entidades federativas, particularmente con los diputados integrantes de las comisiones relacionadas con el federalismo.

- Participar de ser el caso en eventos relacionados con el federalismo en las regiones del país.

- Tener contacto, con institutos, universidades, sociedades, asociaciones y distintos actores que promueven el fortalecimiento de nuestro sistema federal.

- Tener contacto con organismos internacionales especialistas en el tema de federalismo.

- Realizar Foros en diferentes Estados de la República con los alcaldes.

- Analizar la asignación de recursos suficientes para lograr un buen ejercicio de sus funciones, particularmente en los casos de competencia concurrente entre los órganos federales y locales.

- Realizar un libro por medio del Consejo Editorial de la Cámara de Diputados, recopilando ideas de diferentes autores y derivado de los Foros que se lleven a cabo por la Subcomisión.

- Organizar un evento para otorgar un reconocimiento a los diez mejores alcaldes.

- Organizar y/o participar como ponente en algún Foro Internacional en materia de Federalismo.

5. Transparencia Fiscalización y Rendición de Cuentas

Objetivos:

- Promover la cultura de la rendición de cuentas en los gobiernos locales.
- Mejorar los instrumentos y marco normativo que regula la transparencia y rendición de cuentas, para los tres órdenes de gobierno, pero fundamentalmente promover que se aplique la reglamentación existente y deje de ser letra muerta.
- Fomentar el fortalecimiento de gobiernos y administraciones públicas fiscalmente responsables, trasparentes y austeras en el manejo de los recursos públicos.
- Promover la fiscalización, con base, en indicadores de desempeño y resultados, así como legislar para que pueda fiscalizarse en todas las instituciones públicas y privadas que revivan recursos públicos.

6. Desarrollo Regional

Objetivos:

- Buscar una legislación que procure la integración y reduzca las brechas entre los distintos miembros de las regiones.
- Promover acciones intergubernamentales que fortalezcan las características de las regiones, en todas las materias.
- Promover reformas que propicien una regionalización basada en indicadores locales de auto correlación espacial de la productividad del trabajo, a fin de lograr paulatinamente una mejor integración regional.
- Contribuir a la incorporación de municipios que aspiran a formar parte de una Zona Metropolitana, facilitando la atención debida a sus solicitudes para tal fin, manteniendo una vinculación con la Comisión de Desarrollo Metropolitano.

7. **Por la Unidad y Desarrollo de los Municipios Indígenas**

Objetivos:

- Promover el fortalecimiento de los municipios indígenas en el país.
- Buscar una legislación que procure la integración y reduzca las diferencias económicas, políticas y sociales de los grupos originarios.
- Promover el desarrollo económico de los municipios con población indígena del país.

Las siete subcomisiones, realizarán en el ámbito de su competencia una propuesta que fortalezca al Federalismo, misma que deberá ser presentada a esta comisión a más tardar en el mes de abril de 2015, a fin de consolidarla como una iniciativa que se presentará al pleno de la H. Cámara de Diputados.

ANEXO 2

CALENDARIO DE SESIONES

Martes 27 de octubre de 2015	sesión de junta directiva
Martes 28 de octubre de 2015	sesión ordinaria
Jueves 19 de noviembre de 2015	sesión de junta directiva
Martes 24 de noviembre de 2015	sesión ordinaria
Martes 08 de diciembre de 2015	sesión de junta directiva
Jueves 10 de diciembre de 2015	sesión ordinaria
Jueves 28 de enero de 2016	sesión de junta directiva

COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

Jueves 28 de enero de 2016	sesión ordinaria
Martes 23 de febrero de 2016	sesión de junta directiva
Jueves 25 de febrero de 2016	sesión ordinaria
Jueves 24 de marzo de 2016	sesión de junta directiva
Martes 29 de marzo de 2016	sesión ordinaria
Jueves 21 de abril de 2016	sesión de junta directiva
Martes 26 de abril de 2016	sesión ordinaria
Jueves 26 de mayo de 2016	sesión de junta directiva
Jueves 26 de mayo de 2016	sesión ordinaria
Jueves 23 de junio de 2016	sesión de junta directiva
Jueves 23 de junio de 2016	sesión ordinaria
Jueves 28 de julio de 2016	sesión de junta directiva
Jueves 28 de julio de 2016	sesión ordinaria
Jueves 25 de agosto de 2016	sesión de junta directiva
Jueves 25 de agosto de 2016	sesión ordinaria