

COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

PROGRAMA ANUAL DE TRABAJO, 2016 – 2017 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; 150, fracción X, 158 numeral 1, fracción II y 161 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, los integrantes de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo de la LXIII Legislatura presentan el programa anual de trabajo 2016-2017.

Composición de la Comisión

| MESA DIRECTIVA | INTEGRANTES |
|--------------------------------------|---|
| PRESIDENTE | |
| DIP. JUAN PABLO PIÑA KURCZYN | DIP. GABRIEL CASILLAS ZANATTA |
| SECRETARIOS | |
| DIP. MARÍA DEL ROCIO REBOLLO MENDOZA | DIP. MANUEL DE JESUS ESPINO |
| DIP. SALOMÓN FERNANDO ROSALES REYES | DIP. CUITLAHUAC GARCÍA JIMENEZ |
| DIP. OSCAR VALENCIA GARCIA | DIP. PEDRO GARZA TREVIÑO |
| DIP. MARÍA GARCÍA PEREZ | DIP. MARÍA ISABEL MAYA PINEDA |
| DIP. JOSÉ LORENZO RIVERA SOSA | DIP. INGRID KRASOPANI SCHEMELENSKY CASTRO |
| DIP. DELFINA GÓMEZ ALVAREZ | DIP. ARMANDO SOTO ESPINO |
| DIP. CANDELARIO PÉREZ ALVARADO | |
| DIP. ARTURO ALVAREZ ANGLI | |

COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

1. Introducción

El término federalismo, se remonta a las corrientes de pensamiento surgidas en Europa que encontraron su auge en la revolución francesa. También encontramos ideales del federalismo en las obras de Kant y Saint-Simon.

El motivo más importante por el que surge la conceptualización del federalismo, es el de ejercer un contrapeso al “Estado Nacional,” forma de gobierno absolutista característico de los reinados y de las monarquías.

Einaudi puso de manifiesto, desde 1918 los límites del proyecto de la Sociedad de las Naciones, sin limitar la soberanía nacional y contraponiendo a la federación europea como único medio para garantizar la paz.

Para Kant, debía existir una federación global, esto es, mundial, en la que se podía alcanzar la paz perpetua, en donde los estados que entran a formar parte de ésta federación mundial debían regirse por una constitución republicana, única forma de gobierno que garantiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos.

Entre 1787 y 1788 en colaboración con Jay y Madison, Hamilton publicó ensayos del “*Federalist*”, instrumentos que sirvieron para sostener la ratificación de la Constitución Federal Norteamericana, brindándonos una de las más completas formulaciones de la teoría del estado federal. Sin embargo dicha aportación constituyó principalmente un medio de resolver problemas políticos que un modelo de gobierno de la sociedad de las naciones.¹

Se afirma que el sistema federal, constituye la realización más elevada de los principios del constitucionalismo.

¹ Bobbio Norberto y otros, “Diccionario de Política”; siglo XXI editores, México 2010, p. 627-640.

COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

El federalismo posee, entre otras características, la estructura institucional dual y la autonomía política que conservan las partes.

El sistema federal que actualmente rige 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*”. Desde entonces nuestro sistema federal se estableció en todas las constituciones que nos han regido, destacando la de 1917.

2. Problemática

El sistema federal enfrenta, como todos los sistemas, problemas no sólo teóricos sino también prácticos. Sólo por mencionar algunos, podemos citar la desigualdad potestativa de las autoridades de los tres niveles de gobierno en materia impositiva y recaudatoria; la falta de coordinación entre las instituciones de seguridad pública y de combate a la pobreza derivados de la duplicación o inclusive triplicación de las funciones llevadas a cabo por la administración pública.

Lo anterior encuentra su génesis en cierto modo, en la renuncia que hicieron cada uno de los estados a ciertas facultades y poder público para cederlo al ente superior denominado “federación”.

Por otro lado, resulta indispensable la actualización del marco jurídico mexicano, a fin de encontrar solución a los conflictos que se suscitan entre los ordenamientos federales y locales; 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, la imposición de 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.

COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

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.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ha señalado que 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

COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

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 causas que ha fomentado esta problemática es la falta de infraestructura para llevar a cabo el cobro coactivo correspondiente.

El comercio informal, constituye otro de los problemas al que se enfrentan los municipios, dado que representa alrededor del 50% del comercio en nuestro país, lo cual genera una merma en las arcas municipales y estatales, complicando el desarrollo económico de las entidades.

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.

Es una realidad, que la sola creación de leyes no va a cambiar la situación de los municipios y estados de nuestro país, sino que se requiere de la suma de esfuerzos, estos es, políticas públicas, líneas de acción, capacitaciones, desregulación y programas sociales dentro de los tres órdenes de gobierno.

De esta manera, la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo llevará a cabo lo que le corresponde, lo cual implica reformas legislativas, iniciativas de ley y la atención a las asociaciones tanto públicas como privadas que deseen aportar al desarrollo del federalismo mexicano.

COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

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

COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

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.

3. Líneas de acción:

1. Relaciones interinstitucionales

- Fomentar el desarrollo de mecanismos de participación por parte de la sociedad, mediante la realización de foros, estudios, investigaciones, publicaciones, visitas, entrevistas, audiencias, invitaciones a particulares y, en caso necesario, comparecencias de servidores públicos, según el caso específico.
- 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 estados y municipios, con la finalidad de agilizar, apoyar en los trámites correspondientes a cada tema importante en cuestión.
- Promover una cultura de relaciones institucionales, que nos permita una mayor coordinación entre autoridades de los tres ámbitos y diversas instituciones.

COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

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.
- 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.
- Promover la 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 destinados a estados y municipios.
- Realizar una reunión con funcionarios, académicos, especialistas, organizaciones y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, para realizar un análisis de los diversos programas federales en los que tengan competencias los órdenes de gobierno.

4.- Objetivos específicos

- Realizar un análisis de viabilidad para la elaboración de una reforma legislativa que propicie la creación de áreas encargadas del desarrollo municipal en las entidades federativas.

COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

- 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.
- Realizar reuniones de trabajo con el titular de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (AFDZE) y con la CONAMM, con el objetivo de conocer los avances en dicho rubro así como los lineamientos para la implementación de las Zonas Económicas Especiales en los estados y municipios.
- Analizar a fondo, en conjunto con expertos en la materia, las propuestas de mando policial que involucran a los tres órdenes de gobierno; lo anterior a efecto de recuperar la seguridad pública de los municipios del país sin vulnerar la autonomía municipal o estatal.
- Establecer una mesa de trabajo de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) con y con la Conferencia Permanente de Congresos Locales (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

COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

funciones y obligaciones contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. Criterios generales para la metodología de trabajo

A) Dictamen de iniciativas, minutas y puntos de acuerdo

La metodología para la elaboración de los dictámenes se sujetará a los tiempos que para su aprobación se establecen en el Reglamento de la Cámara de Diputados y en el proceso de análisis y discusión se atenderán los siguientes criterios:

1. Identificar las normas vigentes que regulen la materia.
2. Solicitar al proponente, la información necesaria para conocer a fondo la motivación y finalidad que se desea alcanzar. En su caso, se le invitará a una reunión de la comisión, para que explique al pleno de esta los alcances de la propuesta.
3. Se solicitará la opinión de titulares de las entidades de la administración pública, organizaciones, grupos, ciudadanos y a las cámaras, consejos y organizaciones sociales conocedoras del tema que se discuta.
4. Incluir antecedentes legislativos, doctrina, jurisprudencia y, en su caso, derecho comparado del asunto en estudio.
5. En casos particulares, se solicitará valorar un posible impacto presupuestal.
6. Evaluar si los términos de las iniciativas que se dictaminan son la mejor solución a un problema detectado y, en su caso, acordar lo conducente.

COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

6. Subcomisiones

La Comisión, con el fin de lograr mayor dinamismo en sus trabajos y las cuales tienen por objeto formular proyectos de dictamen y opinión, elaborar estudios para la elaboración de iniciativas, así como proponer acciones en la materia de su competencia acordó dar continuidad al trabajo de 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.

COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

- 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.

COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

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.

COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

- 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.

COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

- 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, transparentes 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.

COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

- 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:

- Realizar un foro denominado “Expresión de los pueblos indígenas a través de la Institución Municipal” programado para el mes de octubre de 2017 en la ciudad de Oaxaca, Oax.
- 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.

7. Calendario de Sesiones

La Comisión de Fortalecimiento al Federalismo, de conformidad con lo establecido en artículo 146, numeral 4 del Reglamento de la Cámara de Diputados, acordó programar sus reuniones ordinarias una vez por mes, de acuerdo al siguiente calendario:

Jueves 29 de septiembre de 2016

sesión ordinaria

Jueves 20 de octubre de 2016

sesión ordinaria

COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

| | |
|--------------------------------|------------------|
| Jueves 17 de noviembre de 2016 | sesión ordinaria |
| Jueves 8 de diciembre de 2016 | sesión ordinaria |
| Jueves 26 de enero de 2017 | sesión ordinaria |
| Jueves 23 de febrero de 2017 | sesión ordinaria |
| Jueves 23 de marzo de 2017 | sesión ordinaria |
| Jueves 27 de abril de 2017 | sesión ordinaria |
| Jueves 25 de mayo de 2017 | sesión ordinaria |
| Jueves 22 de junio de 2017 | sesión ordinaria |
| Jueves 27 de julio de 2017 | sesión ordinaria |
| Jueves 24 de agosto de 2017 | sesión ordinaria |

Cabe señalar que si el trabajo legislativo lo requiere y la junta directiva de esta Comisión lo acuerda, se programarán trabajos en fechas diferentes a las que aparecen dentro del calendario.

La junta directiva de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo, se reunirá previamente al pleno de la comisión y acordará, conforme al reglamento, los asuntos que se enlistarán en el orden del día.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2016.