



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Dictamen que emiten las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo de la LX Legislatura a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar participación a la Conferencia Nacional de Gobernadores en la Planeación Nacional de Desarrollo.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, les fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar participación a la Conferencia Nacional de Gobernadores en la Planeación Nacional de Desarrollo, la cual fue recibida por éstos Órganos Legislativos de la LX Legislatura como asunto pendiente de estudio y dictamen.

Los integrantes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo de la LX Legislatura, con fundamento en los artículos 39, 45 numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente:

**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS
CONSTITUCIONALES Y DE FORTALECIMIENTO AL**



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Dictamen que emiten las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo de la LX Legislatura a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar participación a la Conferencia Nacional de Gobernadores en la Planeación Nacional de Desarrollo.

FEDERALISMO, POR EL QUE SE ADICIONA UN PENÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ANTECEDENTES

I. En Sesión celebrada el día 17 de agosto de 2005, el Diputado Rafael García Tinajero Pérez, a nombre de la Diputada Minerva Hernández Ramos, ambos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante el Pleno de ésta Soberanía, una iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar participación a la Conferencia Nacional de Gobernadores en la Planeación Nacional de Desarrollo.

II. Mediante oficio número CP2R2AE-1740 BIS de fecha 17 de agosto de 2005, la Vicepresidencia de la Comisión Permanente, turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo de la LIX Legislatura la iniciativa de referencia para su estudio y dictamen.

III. Al inicio de la presente legislatura, se dio cuenta a los integrantes de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo del contenido de esta y otras iniciativas presentadas en la LIX Legislatura, pendiente de estudio y dictamen.



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Dictamen que emiten las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo de la LX Legislatura a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar participación a la Conferencia Nacional de Gobernadores en la Planeación Nacional de Desarrollo.

CONSIDERACIONES

- I. La iniciativa presentada por la Diputada Minerva Hernández Ramos propone adicionar dos párrafos al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incorporar en la Planeación Nacional de Desarrollo a la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), y que ésta sea reconocida por el Poder Ejecutivo Federal como el espacio institucional permanente de vinculación, consulta, deliberación, dialogo y concertación de los Estados y Distrito Federal en la planeación del desarrollo.

Asimismo, establece que los acuerdos de la CONAGO deben ser considerados en el Proyecto de Egresos de la Federación proveyendo lo necesario para su cumplimiento.

- II. De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa en comento, como antecedentes se hace referencia al pacto federal mexicano, que data del siglo XIX, en el que se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, con la finalidad de otorgar a la república mexicana la característica de un estado federal, pero fue hasta el 04 de octubre de 1824, con la promulgación de nuestra primera Constitución, que México se definió constitucionalmente como un país federal.



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Dictamen que emiten las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo de la LX Legislatura a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar participación a la Conferencia Nacional de Gobernadores en la Planeación Nacional de Desarrollo.

Aunado a lo anterior y en consecuencia al modelo español y el americano que siguió nuestro país, se acuerda la distribución política del poder entre la Federación y sus entidades federativas, así como las características de gobierno.

La diputada expone que el Federalismo es una forma de estado constituida por la voluntad de entidades políticas soberanas que lo conforman, que deciden pactar entre ellas la constitución de un orden superior de gobierno, con el objetivo principal de formar una nación única, en pro del desarrollo de todas y cada una de las entidades; por lo que considera que el federalismo mexicano ha significado una alternativa de cambio gradual, para que la sociedad mexicana se reacomode, sin violentar los principios institucionales, procurando mantener la articulación de las entidades federativas y la conducción del país hacia un modelo de desarrollo.

Hace mención que el Federalismo mexicano encuentra en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), uno de sus mecanismos de expresión más importantes para la armonización fiscal, así como para la mejor recaudación y administración de los ingresos públicos.

III. Acorde a lo anterior, señala que con la democratización del país, la lucha por el fortalecimiento del Federalismo alcanzó dimensiones y características especiales, del que se desprende el surgimiento de un



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Dictamen que emiten las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo de la LX Legislatura a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar participación a la Conferencia Nacional de Gobernadores en la Planeación Nacional de Desarrollo.

movimiento denominado Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), cuyo antecedente inmediato es la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO) integrada por los gobernadores de Baja California Sur, Michoacán, Zacatecas, Tlaxcala, y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La CONAGO se creó el 13 de julio del año 2002 y se integró en un inicio por 20 gobernadores (16 del Partido Revolucionario Institucional y 4 del Partido de la Revolución Democrática integrantes de la ANAGO); agrupación que estableció la posibilidad de cambiar los términos del Pacto Federal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Dicha Conferencia surge como un espacio de interlocución en la transformación de la relación federación-estados.

Asimismo, señala la proponente que la CONAGO se ha convertido en un contrapeso de suma importancia para el Ejecutivo Federal, que en la construcción de un nuevo sistema federal, resulta necesario impulsar una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos hacia los gobiernos estatales.

- IV. La diputada con su iniciativa de reforma pretende consolidar la CONAGO, mediante su incorporación en la Planeación Nacional del Desarrollo, adicionando el Artículo 26 de la ley suprema, con la finalidad de garantizar su permanencia como un espacio plural que contribuya al fortalecimiento del federalismo, procurando equilibrar,



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Dictamen que emiten las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo de la LX Legislatura a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar participación a la Conferencia Nacional de Gobernadores en la Planeación Nacional de Desarrollo.

armonizar y estimular el crecimiento económico de las Entidades Federativas y municipios, en el marco de un auténtico diálogo y concertación con los poderes federales.

La redacción del artículo 26 Constitucional que propone la diputada es la siguiente:

“Artículo 26. ...

En la planeación nacional del desarrollo, se reconoce a la Conferencia Nacional de Gobernadores como el espacio institucional permanente de vinculación, consulta, deliberación, diálogo y concertación de los estados y el Distrito Federal con el Poder Ejecutivo Federal, con el propósito de atender las necesidades colectivas, así como estimular, equilibrar y armonizar el crecimiento económico.

Los programas y políticas públicas federales que tengan incidencia en las Entidades Federativas deberán adoptar los acuerdos de la Conferencia. Para tal efecto, el Ejecutivo Federal deberá considerar los acuerdos de la Conferencia en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, proveyendo lo necesario al efecto de su cumplimiento.

.....”



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Dictamen que emiten las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo de la LX Legislatura a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar participación a la Conferencia Nacional de Gobernadores en la Planeación Nacional de Desarrollo.

- V. Las comisiones que dictaminan consideramos que en efecto la CONAGO es un espacio institucional para la discusión y negociación en la búsqueda de soluciones a través de la articulación efectiva de políticas locales y federales, con la participación plural de las entidades federativas en las reuniones y el consenso para la toma de decisiones.

Tomando en cuenta la mencionada naturaleza de la CONAGO, la exposición de motivos parte de un equivoco, toda vez que no es correcto mencionar que dicha conferencia representa un “contrapeso” para el Poder Ejecutivo, ya que de conformidad con los artículos 49, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro país tiene como sistema de gobierno el republicano y federal, admitiendo de esta forma, el sistema clásico de división de poderes el cual se organiza para su debido ejercicio, en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con facultades bien determinadas para cada uno de ellos; asimismo, se encuentran conformados para su funcionamiento político y administrativo en estados y municipios. De tal forma que podemos afirmar que constitucionalmente se reconocen tres Poderes de la Unión y tres niveles de gobierno.

De acuerdo a lo anterior, el eventual reconocimiento Constitucional de una asociación de Entidades Federativas, atentaría en contra de los principios de nuestra ley fundamental antes enunciados, los cuales dan



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Dictamen que emiten las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo de la LX Legislatura a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar participación a la Conferencia Nacional de Gobernadores en la Planeación Nacional de Desarrollo.

sustento a nuestra forma de Gobierno; por lo que sería un acto anticonstitucional reconocer a una asociación como es la Conferencia Nacional de Gobernadores.

Por lo que, en todo caso, los acuerdos emitidos por la CONAGO deben ser recomendaciones que no tendrían carácter vinculatorio para el Poder Ejecutivo, lo cual puede ser regulado en la Ley de Planeación.

VI. Asimismo, coincidimos que la Conferencia Nacional de Gobernadores no es un organismo público ni ha sido creada por mandato constitucional, ley o decreto, por lo que no es posible otorgarle el nivel constitucional que la diputada proponente pretende darle en la iniciativa.

Por lo tanto, el otorgarle facultades a la CONAGO, como se pretende con la reforma al citado artículo de la Constitución, se vulnerarían algunas de las facultades que expresamente se confieren a cada poder, como en el caso de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal, ya que en el artículo 74 fracción IV de nuestra Carta Magna se establece claramente como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, *“la de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación previo examen, discusión y en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su*



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Dictamen que emiten las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo de la LX Legislatura a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar participación a la Conferencia Nacional de Gobernadores en la Planeación Nacional de Desarrollo.

juicio deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año interior”; facultad que con la aprobación de la propuesta en comento, de considerar e incluir los Acuerdos que emita la CONAGO, relacionados con los programas y políticas públicas federales que tengan incidencia en las Entidades Federativas, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos que remite el Ejecutivo Federal, se vería quebrantada y traería consigo un conflicto de intereses de invasión de atribuciones que constitucionalmente les correspondería a cada órgano colegiado.

- VII. Que en la planeación nacional del desarrollo ya esta prevista la participación de todos los sectores, incluyendo a los gobiernos de las entidades federativas mediante convenios de coordinación con el Ejecutivo Federal, de acuerdo a lo estipulado en el tercer párrafo del mismo artículo 26 constitucional, así como el artículo 14, fracciones II, III y IV, 33 y 34 de la Ley de Planeación, y del artículo 31, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- VIII. Se considera inconveniente la intervención de la CONAGO en la planeación nacional de desarrollo, en la que se obligue al Poder Ejecutivo Federal a adoptar los acuerdos que convengan para considerarlos en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, tal como se desprende de la iniciativa que nos ocupa, toda



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Dictamen que emiten las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo de la LX Legislatura a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar participación a la Conferencia Nacional de Gobernadores en la Planeación Nacional de Desarrollo.

vez que no le corresponde a dicha Conferencia ejercer la función administrativa que está otorgada por el Constituyente Originario a favor del Ejecutivo Federal, de acuerdo a lo estipulado en los artículos 49, 82 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- IX. Por otra parte, los que dictaminan consideran pertinente señalar que las Entidades Federativas se encuentra representadas en el Senado de la República, Cámara del Congreso de la Unión que asume el carácter territorial que le consagra la Constitución y que con su instauración se buscó que los estados contaran con un órgano de representación de sus intereses para mantener el equilibrio de la Unión y la igualdad entre los estados.
- X. De aprobarse en sentido positivo esta iniciativa se estima que se trastocaría el espíritu de lo esbozado por el artículo 40 Constitucional, en el que se establece que *es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación ...*, así como lo establecido en los artículos 115 y 116 de la misma ley suprema; lo anterior, considerando que la iniciativa de reforma Constitucional en mención pretende que se reconozca a la agrupación de Gobernadores como una instancia que en forma colegiada pueda asumir acuerdos y compromisos, circunstancia



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Dictamen que emiten las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo de la LX Legislatura a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar participación a la Conferencia Nacional de Gobernadores en la Planeación Nacional de Desarrollo.

que podría incidir o limitar la soberanía de las propias entidades federativas, en virtud de que los gobernadores estarían obligados a pertenecer a la Conferencia Nacional de Gobernadores y con esto se verían forzados de apoyar las determinaciones que emita esta agrupación, para poder ser beneficiados y respaldados con cualquier acuerdo en materia presupuestal.

- XI. Los diputados integrantes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo no consideramos procedente la aprobación de la iniciativa materia del presente dictamen, toda vez que obligar al Ejecutivo Federal a adoptar los acuerdos de la CONAGO podría contrariar al sistema de planeación del desarrollo nacional, sobre todo considerando que de una forma u otra, de manera directa o indirecta, los programas federales inciden en la población o ámbito de las entidades federativas, aspecto que no se acota o precisa en la iniciativa, y que pudiese generar serios problemas operativos, ya que dejando al arbitrio de la Conferencia Nacional de Gobernadores el contenido del Plan Nacional de Desarrollo a través de los acuerdos que ésta adquiera, implica sustituir en su función la del Ejecutivo Federal, lo cual resulta inconsistente con lo establecido en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con base en las consideraciones expuestas en el presente dictamen, los



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Dictamen que emiten las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo de la LX Legislatura a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar participación a la Conferencia Nacional de Gobernadores en la Planeación Nacional de Desarrollo.

integrantes de las Comisiones Unidas Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo emitimos el siguiente:

ACUERDO

Primero.- Se desecha la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar participación a la Conferencia Nacional de Gobernadores en la Planeación Nacional del Desarrollo, presentada por el Diputado Rafael García Tinajero Pérez a nombre de la Dip. Minerva Hernández Ramos en sesión celebrada el día 17 de agosto de 2005.

Segundo.- En consecuencia, archívese el expediente como un asunto total y definitivamente concluido.

Se adjuntan las Firmas de los Diputados integrantes

De la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo