



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS

Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## OPINIÓN

A la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, le fue turnada para su opinión, la "INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", presentada por el Diputado Ovidio Cortázar Ramos, perteneciente al Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en sesión celebrada el 27 de abril de 2010.

La Comisión de Fortalecimiento al Federalismo de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se avocó al estudio y análisis de la iniciativa en comento, al tenor de la siguiente:

### I. METODOLOGÍA

Esta Comisión de Fortalecimiento al Federalismo de la LXI Legislatura, de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, se reunió para analizar y emitir la opinión respecto al proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al procedimiento que a continuación se describe:

1. En el capítulo "Antecedentes" se hace una breve exposición del proceso legislativo del proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. En el capítulo "Contenido de la Iniciativa" se hace una breve descripción del contenido del proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. En el capítulo "Considerandos", ésta Comisión expresa sus argumentos, jurídicos y fácticos, en que se funda la presente opinión.



**PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS**

Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. En el capítulo "Opinión"; ésta Comisión expresa sus conclusiones, basándose en el capítulo de Consideraciones sobre la procedencia o improcedencia, según sea el caso, del proyecto en estudio.

## II. ANTECEDENTES

1. En sesión celebrada el 27 de abril de 2010, el Diputado Ovidio Cortázar Ramos, perteneciente al Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Mediante Oficio No. CFF/P/037/10 de fecha 29 de abril de 2010, la Presidencia de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo, solicitó al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados la ampliación de turno de la citada iniciativa, ya que se consideró que tenía que ver en materia de federalismo e incidía sustantivamente en el campo de competencia de esta Comisión.
3. Mediante oficio número D.G.P.L. 61-II-2-595 de fecha de 13 de julio de 2010, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa del Diputado Ovidio Cortázar Ramos para opinión.
4. Mediante oficio número CEDIP/DG/425/LXI/2010 de fecha 23 de agosto de 2010, la Comisión del Fortalecimiento al Federalismo recibió Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión opinión sobre el proyecto de iniciativa en comento.

## III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La iniciativa en estudio plantea la necesidad de definir claramente los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios que podrán gozar de exención de contribuciones al municipio.



**PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS**

Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De tal manera la iniciativa busca reformar el sentido actual del artículo que establece como excepción para poder ser objeto de la exención los bienes públicos que sean utilizados para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Para cambiar a un sistema enunciativo y limitativo de los bienes públicos que podrán ser objeto de exención.

En este sentido, la iniciativa propone que sólo los siguientes conceptos podrán gozar de dicho beneficio:

1. Las vías generales de comunicación, con sus derechos de vía, con excepción de los siguientes bienes inmuebles:
  - a) Los utilizados para llevar a cabo las funciones públicas relacionadas con la recepción y despacho de pasajeros, carga y correo.
  - b) Los utilizados como centros de control de tráfico.
2. Las presas, canales, bordos y zanjas, para la irrigación, navegación u otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, así como las obras realizadas para alumbrar las aguas del subsuelo.
3. Los diques, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso común.
4. Las pistas de los aeropuertos y los terrenos adyacentes necesarios para garantizar la seguridad de las aeronaves en el despegue y aterrizaje.
5. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del gobierno federal o de los gobiernos de las entidades federativas.
6. La parte del terreno en el que se constituyan las servidumbres de paso o para la instalación de ductos de cualquier naturaleza, cables, torres o tuberías, constituidas a favor de la federación, de sus organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, así como las instalaciones industriales que tengan dichos organismos o empresas, en este caso el suelo y a obra civil en la que se encuentren dichas instalaciones podrán ser objeto del impuesto predial.
7. Los demás bienes de uso común que no estén concesionados y no cuenten con edificaciones. En el caso de que tales bienes cuenten con edificaciones, éstas y el



**PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS**

Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

suelo que ocupen podrán ser objeto del impuesto predial. En el caso de los inmuebles históricos o arqueológicos se podrá deducir del impuesto predial a pagar el importe de los gastos de restauración, conservación y mantenimiento en los términos y condiciones que se establezcan mediante ley federal.

La iniciativa hace propio el inciso c): Eliminación de las exenciones de impuestos y derechos municipales que establece la fracción IV del Artículo 115 Constitucional; de la acción 1: Adoptar medidas para el fortalecimiento de las finanzas de los municipios, aprovechando las fuentes locales, en especial el impuesto predial y los ingresos por prestación de servicios municipales; de la estrategia tres: Fortalecer las Finanzas Municipales de la Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria celebrada en el 2004.

Así como va en el mismo sentido de las iniciativas presentadas por el Diputado Jesús Vizcarra Calderón de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional del 28 de agosto del 2004 y por el Senador Francisco Javier Obregón Espinoza de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo de fecha 13 de marzo de 2007.

#### IV. CONSIDERANDOS

1.- Consideramos que la inquietud del promovente es legítima por que la norma constitucional establece lo siguiente:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. a III. ...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) a c)...



**PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS**

Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

V. a X....

Como se puede observar, la redacción en términos generales de la excepción para que los bienes públicos se beneficien con las exenciones deja al municipio en un cierto estado de indefensión por la falta de claridad del concepto de objeto público.

2. Sin embargo, consideramos que el establecer un listado enunciativo y limitativo de los casos en que se aplicará la exención de las contribuciones en el texto constitucional sería exceder la función de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La tendencia actual de las normas constitucionales es la de expresar en la misma más principios que reglas, dichos principios deben ser los marcos de referencia para el legislador en los cuales debe de actuar la función legislativa. Las constituciones que sobre regulan situaciones o hechos puntuales tienden a ser textos que le quitan movimiento al legislador secundario.

En este sentido, la generalidad del concepto de objeto público puede ser aclarada por medio de leyes secundarias y no necesariamente en la propia Constitución. Por ejemplo, el concepto de objeto público puede ser aclarado y limitado en la Ley General de Bienes Nacionales para los bienes de la Federación; mientras que para los bienes de los estados se pudiera desarrollar en su propia ley sobre bienes del estado.

3. Consideramos, en coincidencia con la opinión vertida por la Secretaría de Hacienda Crédito Público, que para un verdadero fortalecimiento de las haciendas municipales es necesario que éstas modernicen sus haciendas para incrementar la eficiencia en la recaudación del impuesto predial.

Ya que en México la recaudación del impuesto predial representa sólo el 0.29% del PIB, mientras que el promedio de los miembros de la Organización Para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés) es del 1.94% y de los miembros



**PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS**

Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

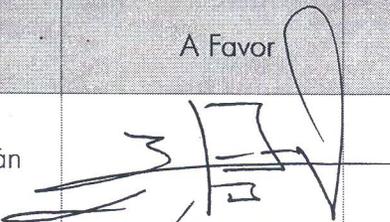
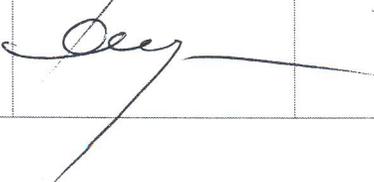
americanos es del 2.23%; mientras que el porcentaje más alto es el del Reino Unido con el 4.5% del PIB (según los datos publicados por la OECD en el año 2007). Lo cual, evidencia una recaudación muy baja sobre este impuesto.

Por lo expuesto y fundado, los integrantes de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo abajo firmantes emitimos la siguiente:

**V. OPINIÓN**

Los integrantes de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo consideramos que es viable la iniciativa presentada por el Diputado Ovidio Cortázar Ramos, en virtud de que la propuesta de reforma al párrafo segundo de la Fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es procedente si el soberano representado en el órgano legislativo así lo considera. Sin embargo, se recomienda analizar la opción para que dicha propuesta pueda ser desarrollada en la legislación secundaria; así como los mecanismos para el fortalecimiento de la recaudación de los impuestos municipales, lo cual se da principalmente en el contexto de las legislaciones locales.

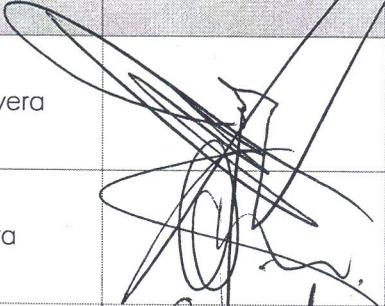
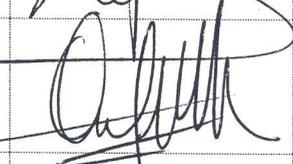
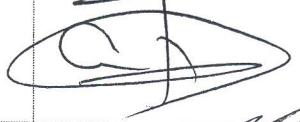
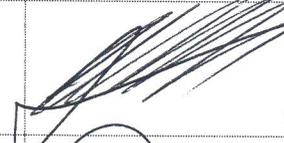
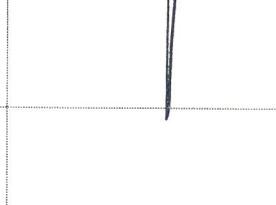
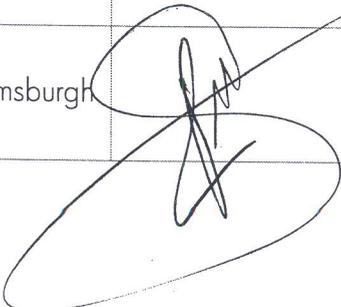
**COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO**

Nombre	A Favor	En contra	Abstención
Dip. César Octavio Pedroza Gaitán Presidente			
Dip. Francisco A. Vega De Lamadrid Secretario			



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS

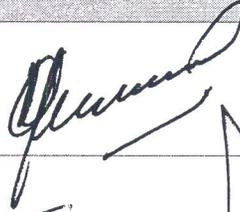
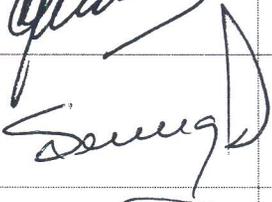
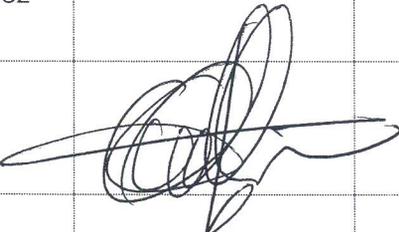
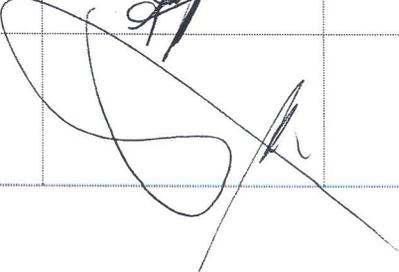
Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nombre	A Favor	En contra	Abstención
Dip. María Isabel Merlo Talavera Secretario			
Dip. José Luis Soto Oseguera Secretario			
Dip. Omar Fayad Meneses Secretario			
Dip. Adán A. López Hernández Secretario			
Dip. Alejandro Del Mazo Maza Secretario			
Dip. Carlos Bello Otero Integrante			
Dip. Víctor Manuel Báez Ceja Integrante			
Dip. Germán Contreras García Integrante			
Dip. María E. De la Fuente Dagdug Integrante			
Dip. Rogelio M. Díaz Brown Ramsburgh Integrante			



Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS

Nombre	A Favor	En contra	Abstención
Dip. Héctor Fernández Aguirre Integrante			
Dip. Sergio Gama Dufour Integrante			
Dip. Jesús Giles Sánchez Integrante			
Dip. Gustavo González Hernández Integrante			
Dip. Olivia Guillén Padilla Integrante			
Dip. Samuel Herrera Chávez Integrante			
Dip. Sergio Mancilla Zayas Integrante			
Dip. Miguel Martínez Peñaloza Integrante			
Dip. Silvia Isabel Monge Villalobos Integrante			
Dip. Guadalupe Pérez Domínguez Integrante			



**PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS**

Opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nombre	A Favor	En contra	Abstención
Dip. Miguel Ángel Riquelme Solís Integrante			
Dip. Cristabell Zamora Cabrera Integrante			