SEGUNDA COMISIÓN DE HACIENDA.

DIPUTADOS INTEGRANTES:
FLOR AYALA ROBLES LINARES
MARCO ANTONIO RAMÍREZ WAKAMATZU
RAÚL ACOSTA TAPIA
DAVID CUAUHTÉMOC GALINDO DELGADO
ELOISA FLORES GARCÍA
DAMIÁN ZEPEDA VIDALES
JORGE ANTONIO VALDÉZ VILLANUEVA
JOSÉ GUADALUPE CURIEL
CESAR AUGUSTO MARCOR RAMÍREZ

HONORABLE ASAMBLEA:

A los diputados integrantes de la Segunda Comisión de Hacienda de esta Legislatura, previo acuerdo de la Presidencia de este Poder Legislativo, nos fue turnado para estudio y dictamen, escrito presentado por los diputados integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Nueva Alianza en Sonora y del Partido Verde Ecologista de México de esta Legislatura, el cual contiene iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del artículo 323 de la Ley de Hacienda del Estado, con el propósito de fortalecer a los municipios de la Entidad, en relación con la regularización de la propiedad de sus bienes inmuebles.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, 92, 94, fracciones I y IV, 97, 98 y 100 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, presentamos para su discusión y aprobación, en su caso, el presente dictamen al tenor de la siguiente:

PARTE EXPOSITIVA

El día 07 de junio de 2011, los diputados pertenecientes a los Grupos Parlamentarios indicados en el proemio del presente dictamen, presentaron ante esta Soberanía, la iniciativa referida, para lo cual sustentaron su pretensión en los siguientes razonamientos:

"El devenir histórico de nuestra Nación ha sido fuertemente marcado por un centralismo totalitario de parte del Gobierno Federal hacia los Estados y estos hacia los Municipios. Para poder dilucidar el grado de autonomía municipal en que se encuentran los Municipios en la actualidad, es importante señalar la evolución histórica que esta figura ha tenido en México.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su artículo 115, estableció la figura del Municipio Libre como la base para la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación. Lo anterior representó uno de los mayores logros de la Revolución Mexicana. Ahora bien, desde su promulgación hasta la fecha el citado artículo constitucional ha tenido numerosas modificaciones, las cuales poco a poco han ido incrementado el nivel de autonomía del Municipio en nuestro país, todas y cada una de esas modificaciones han sido objeto de los cambios por los cuales ha transitado la nación.

Singular importancia tienen las modificaciones realizadas al citado artículo 115 el año de 1999, las cuales constituyen las más interesantes en la intención del fortalecimiento constitucional y legal de los municipios en el país, misma que según diversos autores constitucionalistas y municipalistas fue producto de la presión política de los partidos de oposición realizadas desde los propios municipios.

En ese orden, la citada reforma constitucional se enmarcó dentro de un contexto nacional de cambios estructurales en nuestro régimen de gobierno, misma que adicionalmente tiene por objeto promover la transformación y el desarrollo de un nuevo federalismo mexicano en todos sus órdenes, bajo la premisa de fortalecer el régimen municipal como espacio de gobierno y eje central del desarrollo nacional; empero, también, dichas reformas a la Carta Magna estuvieron perfiladas a generar una nueva cultura de relaciones políticas entre los diferentes niveles de gobierno del Estado mexicano en su conjunto, partiendo del establecimiento de una mayor participación de los gobiernos municipales en la definición y

estructuración de políticas públicas que propicien mayores espacios de desarrollo en nuestra nación y particularmente en las regiones a que se encuentran integrados.

Producto de las modificaciones realizadas al artículo 115 de nuestro marco constitucional federal en el año de 1999, este Poder Legislativo tuvo a bien llevar a cabo la adecuación del marco normativo constitucional, la emisión de una nueva Ley de Gobierno y Administración Municipal en el 2001 y, además, diversas modificaciones a leyes secundarias como la Ley de Hacienda del Estado y la Ley Catastral y Registral, a efecto de armonizar el marco legal de nuestra Entidad con el impulso nacional a la autonomía municipal.

En ese sentido, podemos señalar que grandes han sido los avances realizados por esta Legislatura en busca de consolidar la autonomía de nuestros municipios, como ejemplo de esto, recientemente esta Soberanía aprobó el Decreto número 75, por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley del Boletín Oficial y de la Ley de Hacienda del Estado, con el objeto de exentar a los Ayuntamientos del pago de derechos para publicación del Bando de Policía y Gobierno, el Presupuesto de Egresos, las disposiciones administrativas de observancia general, los actos que por disposición de alguna ley deban publicarse en el Boletín Oficial y los reglamentos municipales, así como las reformas a los mismos, siempre y cuando se encuentren aprobados dentro del término señalado en la normatividad de la cual se derivan y se solicite su publicación en un plazo de 10 días hábiles posteriores a su aprobación.

La razón fundamental para que este Poder Legislativo aprobara dicha exención, es el hecho de que no todos los municipios del Estado cuentan siempre en sus haberes con el presupuesto suficiente para afrontar sin menoscabo de sus programas de gobierno, gastos como el de la publicación de sus reglamentos, bandos de policía, acuerdos y cualquier otra de sus determinaciones obligatorias para la ciudadanía, cuando en la generalidad de las veces carecen del presupuesto suficiente para mantener en orden la prestación de los servicios públicos más elementales.

En concordancia con todo lo antes expuesto, la presente iniciativa tiene como objeto establecer en la Ley de Hacienda del Estado, que a los ayuntamientos del Estado se les exente del pago de los derechos que se causen por registro de documentos públicos o privados en que se reconozca, adquiera, transmita, modifique, grave o extinga la propiedad originaria de bienes inmuebles y cualquier derecho real sobre los mismos, siempre y cuando dichos bienes sean donde se ubique el edificio del Ayuntamiento Municipal o sean destinados a la prestación de algún servicio público.

Actualmente, los artículos 321 y 323 de la Ley de Hacienda del Estado, en la parte que interesa, establecen textualmente lo siguiente:

*"**ARTÍCULO 321.-** Por los servicios registrales que presta el Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora, se causarán los siguientes derechos que deberán pagarse previamente a la prestación del servicio:*

1.- Por las inscripciones relativas al registro de todo tipo de documentos públicos o privados en que se reconozca, adquiera, transmita, modifique, grave o extinga la propiedad originaria de bienes inmuebles o cualquier derecho real sobre los mismos, o por contratos de arrendamiento, así como de los actos jurídicos o contratos de bienes muebles que deban registrarse conforme a las leyes, se causarán y pagarán los derechos conforme a la tasa del 5 al millar, por cada operación.

2 al 24.-…

La tasa expresada en 5 al millar, por los servicios a que se refiere este Capítulo, no excederá de la cantidad equivalente a 800 veces el salario mínimo general vigente correspondiente al área geográfica "A".

***ARTÍCULO 323.-** Se exceptúan de los derechos por registro de documentos públicos o privados en que se reconozca, adquiera, transmita, modifique, grave o extinga la propiedad originaria de bienes inmuebles y cualquier derecho real sobre los mismos, a que se refiere el punto 1 del artículo 321 de este ordenamiento, al Estado, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, e instituciones de asistencia privada autorizadas por la Junta de Asistencia Privada de la Secretaría de Salud, cuando intervengan como parte activa en los actos jurídicos en ellos contenidos.*

Para efectos de este artículo se entenderá por "Estado" a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado de Sonora, con excepción de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como cualquier ente de la Administración Pública Federal o Municipal."

Derivado del análisis de dichas disposiciones, podemos señalar que actualmente si un Ayuntamiento de nuestro Estado desea inscribir algún título de propiedad ante el Registro Público de la Propiedad y el Comercio, debe pagar como concepto de derecho una tasa del 5 al millar del costo de la operación, estableciéndose en el último párrafo del citado artículo 321, como "techo" máximo de pago la cantidad que equivalente a ochocientos salarios mínimos correspondientes a la zona geográfica "A", en ese tenor y, atendiendo a que mediante resolución dictada por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de diciembre de 2010, la zona geográfica en referencia es de cincuenta y

nueve pesos 82/100 M. N., la cantidad máxima de pago por dicho derecho es de $47,856 (Cuarenta y siete mil ochocientos cincuenta y seis pesos 00/100 M. N.).

Además, podemos ver como el artículo 323 en cita, contempla que se encuentran exentos del pago de dicho derecho el "Estado", entendiéndose por éste a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado de Sonora, con excepción de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como cualquier ente de la Administración Pública Federal o Municipal; asimismo, se incluyen dentro de la mencionada exención al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y a las instituciones de asistencia privada autorizadas por la Junta de Asistencia Privada de la Secretaría de Salud, cuando intervengan como parte activa en los actos jurídicos en ellos contenidos.

En el caso que nos ocupa, quienes proponemos la presente iniciativa nos encontramos convencidos de la importancia de fortalecer la figura del Municipio en nuestra Entidad, por lo que consideramos procedente que se incluyan a los Ayuntamientos en la exención a que se hizo referencia en párrafos anteriores, empero, únicamente para aquellos bienes en donde se ubique el edificio del Ayuntamiento Municipal o sean destinados a la prestación de algún servicio público. Asimismo, con esta acción legislativa se busca que los ayuntamientos regularicen la propiedad de muchos bienes inmuebles que hoy en día son de dichos órganos de gobierno municipal más sin embargo no puede acreditarse jurídicamente su propiedad.

Otro beneficio que produciría la modificación que se plantea, es la posibilidad de los Ayuntamientos de accesar a programas federales y bajar recursos a para sus municipios y, consecuentemente, se traduciría en obras públicas o la mejora en la prestación de servicios públicos, ya que en diversos programas se solicita como requisito una constancia de propiedad de los bienes inmuebles que se utilizan en la prestación de los referidos servicios."

Derivado de lo anterior, esta Comisión somete a la consideración del Pleno de este Poder Legislativo el presente dictamen, mismo que se funda en las siguientes:

C O N S I D E R A C I O N E S

PRIMERA.- Es facultad constitucional y de orden legal de los diputados al Congreso del Estado, iniciar ante este Órgano Legislativo las leyes, decretos o acuerdos de

observancia y aplicación en el ámbito jurisdiccional del Estado, atento a lo dispuesto por los artículos 53, fracción III de la Constitución Política del Estado de Sonora y 32**,** fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

SEGUNDA.- Conforme al orden jurídico local, es potestad constitucional exclusiva de este Poder Legislativo discutir, aprobar y expedir toda clase de leyes, decretos y acuerdos de observancia y aplicación en el ámbito territorial del Estado, siendo materia de ley toda resolución que afecte a las personas en general, de decreto la que otorgue derechos o imponga obligaciones a personas determinadas, y de acuerdo en los demás casos, según lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

Además, es importante señalar que en la interpretación, reforma o abrogación de leyes, deberán observarse los mismos trámites establecidos para su formación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

TERCERA.- Conforme al régimen de facultades y atribuciones constitucionales a cargo de este Poder Legislativo, corresponde al Congreso del Estado velar por la conservación de los derechos de los ciudadanos y habitantes del Estado y proveer, por cuantos medios estén a su alcance, a su prosperidad general, según lo dispuesto por el artículo 64, fracción XXXV, de la Constitución Política del Estado de Sonora.

CUARTA.- La Constitución de 1917 establece formalmente la institución del Municipio Libre en México y aunque diversos numerales hacen alusión al régimen municipal, es el artículo 115 el que lo regula. Dicho artículo constitucional considera al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas que integran el Estado Federal Mexicano.

El Municipio Libre es considerado como la célula básica y piedra angular de la función del gobierno en la sociedad y expresión de tradiciones políticas con una larga continuidad en nuestra historia contemporánea post-revolucionaria.

Jurídicamente, se le concibe como la base de la división territorial y de la organización política del Estado y como persona de derecho público investido de personalidad jurídica y patrimonio propio, de acuerdo al artículo 115 de la Constitución General de la República, cuyo precepto resume su naturaleza social y su capacidad de promover la unidad política, administrativa y territorial de la vida nacional.

Políticamente, se instituye como la base del sistema democrático de México, representando la célula institucional de la división político - administrativa del País y condición necesaria del ejercicio de las libertades individuales y del derecho de la comunidad a organizarse para gestionar las necesidades básicas de convivencia social; empero, su adecuado funcionamiento institucional contempla como condición necesaria la existencia de un marco de autonomía e independencia respecto de los diversos entes que conforman al Estado, cuyas condiciones deben entenderse referidas al régimen político, administrativo y financiero del gobierno municipal. De ello depende el éxito o fracaso de la institución municipal.

A partir de la promulgación de la Constitución Federal de 1917, el artículo 115 ha tenido diversas reformas o modificaciones, pero ninguna de tanta importancia como la realizada el pasado 28 de octubre de 1999, mediante la cual el Congreso de la Unión a través de sus Cámaras ungidas en el Constituyente Permanente Federal, aprobaron diversas modificaciones en materia de organización, integración y funcionamiento institucional del Municipio, cuya enmienda constitucional tiene por objeto reconocer el carácter del Municipio como auténtico órgano de gobierno, ampliando sustancialmente su marco de atribuciones, facultades y competencia en lo concerniente a su régimen hacendario y prestación de servicios

públicos municipales, creando un nuevo orden administrativo orientado a una mayor eficacia del ejercicio gubernamental a su cargo.

En ese orden, la citada reforma constitucional se enmarca dentro de un contexto nacional de cambios estructurales en nuestro régimen de gobierno, misma que adicionalmente tuvo por objeto promover la transformación y el desarrollo de un nuevo federalismo mexicano en todos sus órdenes, bajo la premisa de fortalecer el régimen municipal como espacio de gobierno y eje central del desarrollo nacional; empero, también, dichas reformas a la Carta Magna estuvieron perfiladas a generar una nueva cultura de relaciones políticas entre los diferentes niveles de gobierno del Estado mexicano en su conjunto, partiendo del establecimiento de una mayor participación de los gobiernos municipales en la definición y estructuración de políticas públicas a efecto de propiciar mayores estadios de desarrollo en nuestra nación y particularmente en las regiones a que se encuentran integrados.

Así, los ayuntamientos son plenamente autónomos para administrar libremente su régimen hacendario, el cual se constituye con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que establezca el Congreso del Estado a su favor, según lo dispuesto por los artículos 115, fracción IV de la Constitución General de la República y 139 de la Constitución Política Local.

Ahora bien, no obstante que mediante la citada reforma a nuestra Constitución Política Federal, así como las modificaciones realizadas por este el Constituyente Permanente Local a la Constitución Política del Estado de Sonora y la aprobación, por parte de esta Soberanía, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, la figura del Municipio fue fortalecida como un verdadero nivel de gobierno, de igual forma, es verdad que la autonomía municipal se encuentra de cierta forma restringida, debido a que no se puede dictar sus propios ordenamientos sino que debe acatar los que emita el Poder Legislativo; en ese sentido, la

iniciativa materia de este dictamen, pretende establecer una exención en el pago de los derechos por concepto de registro de documentos públicos o privados relacionados con diferentes operaciones sobre bienes inmuebles, propiedad de los ayuntamientos, mismos que por diversas razones se han venido evitando en muchos casos, por resultar onerosos para algunos ayuntamientos de la Entidad, al contar con presupuestos realmente limitados que no les permiten llevar a cabo dichas operaciones o priorizar su gasto en la atención de otro tipo de necesidades ligadas a los servicios públicos que tienen la obligación de prestar.

En tal sentido, la falta de pago de las citadas contribuciones ha generado incertidumbre sobre la situación jurídica en relación con la propiedad de diversos inmuebles, respecto de los cuales se ostentan los ayuntamientos como propietarios, no obstante, éstos no cuentan con los títulos de propiedad correspondientes que acrediten plenamente dichos derechos.

Asimismo, el hecho de que los ayuntamientos no cuenten con los documentos que acreditan la propiedad sobre ciertos inmuebles, genera para los mismos, falta de oportunidad para acceder a mayores recursos provenientes de fondos federales y estatales, mismos que debieran estar siendo utilizados para la realización de obras públicas, en beneficio del colectivo y para lo cual es requerido acreditar la propiedad sobre dichos inmuebles, mediante el título respectivo.

En consideración a todo lo antes expuesto, estimamos procedente la iniciativa en estudio, razón por la cual hacemos nuestros los argumentos vertidos en la misma y se propone al Pleno de este Poder Legislativo su aprobación, contribuyendo con esto al fortalecimiento del patrimonio municipal y, por lo tanto, al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los municipios de nuestra Entidad.

En razón de lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Sonora, sometemos a consideración del Pleno el siguiente proyecto de:

DECRETO

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 323 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el segundo párrafo y se adiciona un tercer párrafo al artículo 323 de la Ley de Hacienda del Estado, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 323.-…

Para efectos de este artículo se entenderá por "Estado" a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado de Sonora, con excepción de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como cualquier ente de la Administración Pública Federal.

Asimismo, se exceptúan de los derechos por registro de documentos públicos o privados en que se reconozca, adquiera, transmita, modifique, grave o extinga la propiedad originaria de bienes inmuebles y cualquier derecho real sobre los mismos, a que se refiere el punto 1 del artículo 321 de este ordenamiento, siempre y cuando dichos bienes sean donde se ubique el edificio del Ayuntamiento Municipal o sean destinados a la prestación de algún servicio público.

T R A N S I T O R I O

ARTÍCULO ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor a partir del día de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.

Finalmente, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, se solicita que el presente dictamen sea considerado como de urgente resolución y se dispense el trámite de segunda lectura, para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión ordinaria.

SALA DE COMISIONES DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
“CONSTITUYENTES SONORENSES DE 1917”
Hermosillo, Sonora, a 29 de septiembre de 2011.

C. DIP. FLOR AYALA ROBLES LINARES

C. DIP. MARCO ANTONIO RAMÍREZ WAKAMATZU

C. DIP. RAÚL ACOSTA TAPIA

C. DIP. DAVID CUAUHTÉMOC GALINDO DELGADO

C. DIP. ELOISA FLORES GARCÍA

C. DIP. DAMIÁN ZEPEDA VIDALES

C. DIP. JORGE ANTONIO VALDÉZ VILLANUEVA

C. DIP. JOSÉ GUADALUPE CURIEL

C. DIP. CESAR AUGUSTO MARCOR RAMÍREZ