



GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA



No. Oficio 03.01-1-1239/21

00284



**DIPUTADO JACOBO MENDOZA RUIZ
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DEL CONGRESO DEL ESTADO.
PRESENTE.**

El día 26 de octubre de 2021, se recibió en la Secretaría de Gobierno los oficios 701-II/21 y 702-II/21 que acompañan la Ley número 4, de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Sonora y de sus municipios y el Decreto número 10, que adiciona diversas disposiciones al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el Ejercicio Fiscal del año 2021, respectivamente, para su sanción y publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

Es importante señalar que, aún cuando no se manifiesta de manera expresa el Decreto número 10, que adiciona diversas disposiciones al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal del año 2021, pretende justificar en el artículo 104, una reforma de hecho a la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos, para el ejercicio fiscal 2021.

En razón de lo anterior y con fundamento en los artículos 57, 60 y 64, fracción XXIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, vengo a presentar las siguientes observaciones a la Ley y Decreto ya descritos bajo las siguientes consideraciones:

PRIMERA. - El siguiente argumento, se establece para las dos iniciativas reformadas de manera expresa y la reforma a la Ley de Ingresos realizada de hecho por este poder legislativo.

la Ley número 4, de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Sonora y de sus municipios y el Decreto número 10, que adiciona diversas disposiciones al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el Ejercicio Fiscal del año 2021, así como la reforma de hecho a la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal 2021, es violatoria de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2 de la Constitución Política del Estado de Sonora toda vez que, en el proceso legislativo de discusión y aprobación aprobaron la dispensa de Comisión y, en consecuencia las dos lecturas de las iniciativas, sin que se justifique o se establecieran los motivos para ello los motivos, razones o circunstancias que ameritaban tal decisión, ya que, al haber realizado este procedimiento no se realizó la discusión parlamentaria establecida en los artículos 125, 127 y 128 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, que a la letra dicen lo siguiente:

a



GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA

ARTÍCULO 126.- Los dictámenes de las comisiones ya sean de ley, de decreto o de acuerdo se sujetarán a dos lecturas: la primera se les dará al darse cuenta de ellos al pleno del Congreso del Estado y, la segunda, en la sesión siguiente. Después de la segunda lectura, la Presidencia señalará la fecha para debates.

ARTÍCULO 127.- En los casos de urgencia notoria, o de obvia resolución, o cuando esté próximo a terminar un periodo de sesiones, el pleno del Congreso del Estado podrá dispensar el trámite de segunda lectura a que se refiere el artículo anterior.

ARTÍCULO 128.- El trámite de segunda lectura sólo podrá dispensarse por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión. Al dispensarse este trámite, la discusión se realizará en la misma sesión en que se dispensó el trámite de referencia.

Como puede observarse el proceso legislativo determina que los dictámenes de las comisiones incluidas las de Ley **se sujetaran a dos lecturas** y en el procedimiento de aprobación de las normas observadas se dio sólo la primera lectura y luego se solicitó la dispensa del trámite de comisión pues se consideró el tema como de urgente y obvia resolución.

Si bien es cierto, la Ley permite la dispensa de ciertos trámites en el proceso legislativo esta autorización no llega al extremo de eximir a la legislatura a establecer en la iniciativa o en la discusión de la dispensa, las razones, motivos o circunstancias que justifican la urgencia ya que la dispensa legislativa es excepcional de ahí que la motivación del legislador debe ser clara en este aspecto, en términos del artículo 128 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Con lo anterior no debe considerarse como cumplido el proceso legislativo, pues aun cuando el diputado promovente de las iniciativas solicitó la dispensa del trámite de comisión y, en consecuencia la segunda lectura de la Ley y Decreto observados, no justificó cuáles fueron los motivos o circunstancias que ameritan que el tema sea tratado como de urgente y obvia resolución, pues no resulta suficiente que se obtenga el número de votos de los diputados presentes que requiere la Ley Orgánica del Poder Legislativo, para obviar dicho trámite.

En la exposición de motivos de las iniciativas observadas solamente se señala que la Constitución Local establece la Responsabilidad Patrimonial del Estado, por lo que se debe legislar al respecto para establecer los recursos que permitan hacer frente a esta responsabilidad, señala que el poder legislativo ha sido omiso por diez años en legislar en esta materia y que, en reiteradas ocasiones los juzgados de distrito le han ordenado crear una Ley de Responsabilidad Patrimonial.

a



Gobierno del Estado de Sonora

La motivación anterior, establecida por el legislador en las iniciativas observadas, van dirigidas a establecer la necesidad de legislar en la materia, sin embargo, resultan ser insuficientes para justificar el carácter de urgente y obvia resolución, dispensar el trámite de comisión, así como la discusión y aprobación en esa misma sesión.

Sirve para orientar el criterio la siguiente jurisprudencia

DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE.

El artículo 48 de la Constitución Política del Estado de Colima prevé la dispensa de trámites legislativos en caso de notoria urgencia, la cual debe calificarse por las votaciones que para cada caso establece el capítulo XIV del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad. Sin embargo, no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, pues acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo existir, cuando menos, las siguientes condiciones: a) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; b) la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, c) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

Acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008. Diputados integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Colima, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. 20 de noviembre de 2008. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: José María Soberanes Díez.

Como puede observarse el Legislador Local en ningún momento hace referencia de cuales fueron los motivos razones o circunstancias que lo llevaron a considerar el asunto puesto a su consideración como urgente y de obvia resolución, ya que el dictamen sólo contiene las consideraciones para justificar el contenido de las normas del dictamen

Q



GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA

pero, no expresó la motivación propia para justificar la dispensa de Comisión y la segunda lectura.

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA). El artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California prevé que en los casos de urgencia notoria, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, de lo que se colige que tal disposición es de naturaleza extraordinaria, por lo que no debe utilizarse de forma que permita a las mayorías parlamentarias aprobar una norma general sin la debida intervención de las minorías, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia pues, eventualmente, dicha circunstancia puede provocar la anulación del debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso Estatal que todo procedimiento legislativo debe respetar en condiciones de libertad e igualdad. Por lo que deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que, en un determinado caso, se actualiza dicha urgencia: 1. La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto. 2. La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad, y, 3. Que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

"Acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006. Diputados de la Décima Octava Legislatura del Estado de Baja California y Partidos Políticos Revolucionario Institucional y del Trabajo. 4 de enero de 2007. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

En conclusión la aprobación de las normas observadas no debe considerarse como cumplidas, sin que se establezcan, en el propio dictamen o en la discusión plenaria, de manera clara e indubitables los motivos, razones o circunstancias que llevaron a esta Legislatura a omitir los trámites legislativos ya que se trata de una causa extraordinaria que debe quedar debidamente justificada por el legislador, máxime que se está obviando tramites legislativos en una reforma a la Ley de Ingresos y Decreto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal 2021, además de existir un dictamen de impacto presupuestario emitido por la Secretaria de Hacienda, mismo que fue recibido por esta Congreso el día 1 de octubre del año 2021, en el dictamen se señalaron aspectos importantes que no consideraba



GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA

la iniciativa por lo que en caso de no estar de acuerdo con lo expresado en dicho impacto presupuestario debió señalar los motivos, circunstancia que tampoco ocurrió.

"DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA. La circunstancia de que una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos, no es suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Además, las votaciones ocurridas durante el desarrollo del procedimiento no pueden servir como sustento para desestimar los conceptos de invalidez en los que se aduce la violación a los principios democráticos en un proceso legislativo.

"Acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008. Diputados integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Colima, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. 20 de noviembre de 2008. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: José María Soberanes Díez.

SEGUNDA. - La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente señala que es una obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, pero de igual manera, dispuso que esas contribuciones deben estar previstas en una Ley.

En este sentido la reforma que se busca publicar no es clara respecto a las contribuciones que deben ser modificadas en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Gobierno del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2021, ya que el artículo 104 reformado no cumple con las características que se le reconocen a este tipo de leyes como son:

PRECISIÓN: Cualquier impuesto o recaudación que no esté claramente establecido en dicha Ley no podrá ser cobrado.

PREVISIBILIDAD: Ya que establece las cantidades estimadas que por cada concepto ha de obtener la hacienda pública.

g



GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA

ESPECIALIDAD: En razón de que dicha Ley contiene un catálogo de rubros por obtener en el año de su vigencia.¹

La reforma aprobada, de manera general dice lo siguiente “*sumado a los incrementos previstos a diferentes conceptos de ingresos en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el ejercicio Fiscal 2021...*” esta redacción desde luego no cumple con la norma constitucional referida, porque no es precisa y los contribuyentes no tienen certeza respecto a que rubros o conceptos sufrirán aumentos para la creación del Fondo para hacer cumplimiento a la responsabilidad patrimonial del Estado, a mayor abundamiento podemos mencionar que tampoco se precisaron en cual de los elementos del tributo tales como el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago, se haría la modificación.

Por su parte la adición de una fracción V al artículo 103 del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, también es observada, en virtud de que la construcción del Presupuesto de Egresos es una actividad compleja ya que en ella interviene principalmente dos poderes del Estado, como son el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, el primero de ellos proponiendo los proyectos de ingresos y de egresos y el segundo aprobando dichas iniciativas, así se desprende de los artículos 64, fracción XII y 79, fracción VII.

Por lo tanto, las modificaciones a las Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos deben ser de manera conjunta, aún y cuando se encuentre prevista la facultad de modificar el presupuesto para el Poder Legislativo.

TERCERA. - Reforma que realiza el Poder Legislativo de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2021, es establecer la motivación particular que resulte acorde con lo que pretende.

Efectivamente, aun y cuando los artículos 103 y 104 del Decreto de Egresos del Gobierno del Estado se encuentre materialmente en dicho decreto, se trata de normas que hacen referencia a la Ley de Ingresos propiamente, de ahí que considero que se está reformando la Ley referida aún y cuando no se menciona expresamente en el decreto.

Esto es importante observarlo, ya que las circunstancias que motivaron las afectaciones señaladas en dichos artículos fueron analizadas y discutidas previo a su aprobación el día 19 de diciembre de 2020 por esta misma Legislatura por lo que no se originaron con motivo del análisis de las iniciativas observadas, basándose en hechos y circunstancias pasadas y no sobre un análisis actualizado de las circunstancias económicas que imperan en el Estado.

¹ <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iifunci.htm>

Q



GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA

Tampoco ayuda que el legislador en la exposición de motivos exprese de manera clara, que conceptos de la Ley de Ingresos son los que resultan modificados o cuales fueron sus montos, sólo se limita a repetir el contenido de una norma, intentando hacerla pasar como parte de una discusión actualizada, para ilustrar a lo que hacemos alusión se agrega el siguiente cuadro.

ARTICULO APROBADO	ARTICULO MODIFICADO
<p>ARTÍCULO 103.- El Ejecutivo del Estado reducirá las asignaciones previstas en los artículos precedentes, en los montos y conceptos siguientes:</p> <p>I. De la Partida Genérica 411 Asignaciones Presupuestarias al Poder Ejecutivo \$79,518,414</p> <p>II. Obras y/o Equipamiento Previsto con Financiamiento para Infraestructura como Fuente de Financiamiento. \$13,000,000</p> <p>III. Universidad de Sonora \$30,000,000</p> <p>IV. Comisión Estatal del Agua de la Partida 41107-Inversiones Financieras y Otras Provisiones \$32,567,107</p>	<p>ARTÍCULO 103.- El Ejecutivo del Estado reducirá las asignaciones previstas en los artículos precedentes, en los montos y conceptos siguientes:</p> <p>I a la IV.- ...</p> <p>V.- De la partida 36000 Servicios de comunicación social y publicidad \$2,000,000.00</p>
<p>ARTÍCULO 104.- Con las reducciones establecidas en el artículo precedente, sumados a los incrementos previstos a diferentes conceptos de ingresos en La Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 2021, el Ejecutivo del Estado efectuará ampliaciones presupuestales a los conceptos que se enlistan a continuación y deberá dar cumplimiento de estas en los calendarios establecidos por las dependencias u órganos a cuál se destinan a los siguientes conceptos:</p>	<p>ARTÍCULO 104.- Con las reducciones establecidas en el artículo precedente, sumados a los incrementos previstos a diferentes conceptos de ingresos en La Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 2021, el Ejecutivo del Estado efectuará ampliaciones presupuestales a los conceptos que se enlistan a continuación y deberá dar cumplimiento de estas en los calendarios establecidos por las dependencias u órganos a cuál se destinan a los siguientes conceptos:</p> <p>I a la XXIV.- ...</p>

a



GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA

<p>I. Para la Operación del Instituto Estatal Electoral \$130,000,000</p> <p>II. Construcción del Centro de Salud de Cumpas \$10,000,000</p> <p>III. Construcción del Centro de Salud de Bavispe \$3,000,000</p> <p>IV. Rehabilitación del Hospital de Ures \$2,000,000</p> <p>V. Zona Económica Especial del Río Sonora, energía eléctrica plantas potabilizadoras y conducción de agua potable \$6,000,000</p> <p>VI. Zona Económica Especial del Río Sonora \$10,000,000</p> <p>VII. Apoyo a Estancias Infantiles para Seguro de Responsabilidad Civil, permisos de Protección civil y capacitación \$3,000,000</p> <p>VIII. Apoyo al Centro de Rehabilitación Infantil Teletón \$10,000,000</p> <p>IX. Becas y/o apoyos para personas con debilidad auditiva profunda \$2,000,000</p> <p>X. Apoyo al proyecto de inclusión educativa para alumnos con trastornos del espectro autista \$6,500,000</p>	<p>XXV.- Fondo para el cumplimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado \$2,000,000.00</p>
---	---

a

El cuadro anterior deja en evidencia que la parte normativa de dichos artículos en su primer párrafo, es producto de la discusión y análisis realizados en el mes de diciembre de 2020, en donde se resolvió hacer algunas modificaciones a algunos conceptos contenidos en las leyes de referencia, pero no resultan ser producto de un análisis real actual de las circunstancias en las que nos encontramos, aspecto que se profundiza cuando existe un dictamen de impacto presupuestario de la Secretaría de Hacienda que hace algunas observaciones a las iniciativas.



GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA

Por lo anterior, considero que no resulta suficiente la repetición de una norma discutida y analizada en tiempo diferente, para justificar una modificación a las iniciativas observadas, ya que bajo la circunstancia que motiva su reforma de nueva cuenta debe analizarse de manera particular la Ley de Ingreso y el Legislador determinar que conceptos y montos específicos son los que deben afectarse para dar cumplimiento a la obligación señalada.

Reitero que las observaciones señaladas, se realizan para garantizar la claridad de las normas reformadas, con la finalidad de que los ciudadanos y los ayuntamientos que integran nuestra Entidad Federativa, sepan a ciencia cierta de qué manera atenderán las disposiciones legales que contienen las modificaciones aprobadas.

Por lo anteriormente expuesto y fundado me despido.

ATENTAMENTE

Hermosillo, Sonora a 10 de noviembre de 2021

Dr. FRANCISCO ALFONSO DURAZO MONTAÑO
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL

Dr. ÁLVARO MACAMONTE SIERRA
SECRETARIO DE GOBIERNO