

**COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS
CONSTITUCIONALES.**

DIPUTADOS INTEGRANTES:

LISETTE LÓPEZ GODÍNEZ

MARTHA CECILIA CAMACHO CAMACHO

RAMÓN ANTONIO DÍAZ NIEBLAS

JAVIER VILLARREAL GÁMEZ

JORGE LUIS MÁRQUEZ CÁZARES

FLOR AYALA ROBLES LINARES

FERMÍN TRUJILLO FUENTES

HONORABLE ASAMBLEA:

A los suscritos diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Sexagésima Primera Legislatura, nos fue turnado para estudio y dictamen por la Presidencia de este Poder Legislativo, escrito de la Diputada Lisette López Godínez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, mediante el cual presenta a esta Soberanía, **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.**

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, 92, 94, fracciones I y IV, 97 y 98 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:

La iniciativa objeto del presente dictamen fue presentada el día 23 de febrero de 2017 y se sustentó en los siguientes argumentos:

"Según el artículo 115, fracción V, inciso E, de la Constitución General de la República y el artículo 61, fracción III, inciso D, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, corresponde a los Ayuntamientos la facultad/obligación de intervenir en la regularización de la tenencia tierra urbana.

Para tales efectos, la Ley de Gobierno y Administración Municipal en su artículo 204 contempla los requisitos a los que se deberá dar estricto cumplimiento de parte de los sonorenses que deseen adquirir de los Ayuntamientos respectivos, un lote o fracción de terreno con el fin de satisfacer la necesidad de suelo para vivienda.

A este efecto, la fracción III del precepto legal en cita establece como de uno de los requisitos a cumplir de parte de quienes adquieran predios con motivo de satisfacer su necesidad de suelo para vivienda, la existencia de la familia a cuyo favor se va a constituir el patrimonio. La comprobación de los vínculos familiares se hará con las copias certificadas de las actas del registro civil.

Ahora bien, la modernidad en nuestro país ha venido rezagando el México tradicional de nuestros padres y ha venido dando espacio a nuevos conceptos y/o redefiniciones en diversos temas, y la familia no es la excepción, por lo que se pretende, mediante la presente iniciativa, incluir dentro de los posibles beneficiados de las enajenaciones, a cualquier título, que efectúen los Ayuntamientos en el Estado de Sonora con motivo de satisfacer necesidades de vivienda, a las familias, entendiendo por ella a las diversas composiciones de las mismas.

*Tal aseveración del nuevo concepto de la familia mexicana se deja ver en publicaciones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, tal como la denominada "Vivimos en Hogares Diferentes"¹ que informa que en México de cada **100** hogares familiares:*

*I.70 son **nucleares**, formados por el papá, la mamá y los hijos o sólo la mamá o el papá con hijos; una pareja que vive junta y no tiene hijos también constituye un hogar nuclear.*

*II.28 son **ampliados** y están formados por un hogar nuclear más otros parientes (tíos, primos, hermanos, suegros, etcétera).*

¹ <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/hogares.aspx?tema=P#>.

*III.1 es **compuesto**, constituido por un hogar nuclear o ampliado, más personas sin parentesco con el jefe del hogar.*

(En total suman 99 debido a que el 1 restante corresponde a los no especificados)

Ante la nueva realidad que impera en lo que respecta a la conformación de la familia mexicana, es que resulta obligatorio para nosotros como legisladores adecuar el marco jurídico para que no se violenten los derechos humanos de persona alguna y contrario a ello, garantizar el acceso, de manera igualitaria y equivalente, a los servicios y beneficios que otorga el Estado Mexicano, por conducto de cualquier orden de gobierno.

Al efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su Tesis Jurisprudencial², “DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. BRINDA PROTECCIÓN A UN ÁREA RESIDUAL DE LIBERTAD QUE NO SE ENCUENTRA CUBIERTA POR LAS OTRAS LIBERTADES PÚBLICAS”, establece que: “...el bien más genérico que se requiere para garantizar la autonomía de las personas es precisamente la libertad de realizar cualquier conducta que no perjudique a terceros. En este sentido, la Constitución y los tratados internacionales reconocen un catálogo de "derechos de libertad" que se traducen en permisos para realizar determinadas acciones que se estiman valiosas para la autonomía de las personas (expresar opiniones, moverse sin impedimentos, asociarse, adoptar una religión u otro tipo de creencia, elegir una profesión o trabajo, etcétera)... “En efecto, estos derechos fundamentales protegen la libertad de actuación humana de ciertos "espacios vitales" que, de acuerdo con la experiencia histórica, son más susceptibles de ser afectados por el poder público; sin embargo, cuando un determinado "espacio vital" es intervenido a través de una medida estatal y no se encuentra expresamente protegido por un derecho de libertad específico, las personas pueden invocar la protección del derecho al libre desarrollo de la personalidad. De esta manera, este derecho puede entrar en juego siempre que una acción no se encuentre tutelada por un derecho de libertad específico”.

Es en base a esto, que el multicitado artículo 204 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, al condicionar a los sonorenses el acceso a predios propiedad de los Ayuntamientos para satisfacer necesidades de vivienda a la existencia de una familia a cuyo favor se vaya a constituir el patrimonio, debe reformarse a efecto de establecer, de

² Décima Época, Registro: 2013138, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCLXII/2016 (10a.), Página: 896

manera clara y precisa, el concepto de familia en el más amplio beneficio de la ciudadanía, pues resultaría inconstitucional, condicionar estos beneficios a personas que “encuadren” en el concepto de familias tradicionalmente hablando, conformadas por papá, mamá e hijos.

Para ello, se propone establecer en la fracción III del referido precepto, de manera clara y sin lugar a dudas que el término familia además del parentesco consanguíneo, civil, o por adopción, para estos efectos pueda y deba entenderse como las personas que cohabiten en el inmueble a enajenar, emparentados entre sí, sin limitación de grado.

Así mismo, se propone que estos beneficios no puedan denegarse de parte de los Ayuntamientos a las personas que hayan contraído matrimonio, que hayan vivido en concubinato, y que hayan decidido, bajo cualquier causa, llegar a la disolución del mismo, siempre y cuando lo acrediten mediante los medios idóneos según la legislación aplicable.

Ahora bien, los términos “vulnerabilidad” y “grupos vulnerables” han sido utilizados en las últimas décadas para catalogar a quienes, por sus condiciones sociales o económicas, se encuentran en cierto grado de indefensión ante distintas problemáticas, lo anterior, ocasiona que derechos humanos o servicios básicos estipulados en nuestra carta magna, no sean observados o garantizados por nuestras instituciones.

Aunque existen muchas mediciones para determinar grados de vulnerabilidad o detectar el surgimiento de grupos vulnerables, en el apartado de familias sin vivienda, es prácticamente imposible o demasiado complejo el determinar a cuánto ascienden esas cifras.

Esto es resultado de que la gran mayoría de modelos estadísticos implementados por nuestras agencias de información, son realizados a través de encuestas domiciliarias, lo cual complica el obtener muestras censales de quienes se encuentran en esta situación.

El no contar con las estadísticas vigentes en materia de familias sin patrimonio propio en el Estado de Sonora, dificulta argumentar algo que por sentido común parece por demás lógico y necesario.

El Artículo 115 de nuestra constitución federal, establece claramente cuáles son las facultades y atribuciones de nuestros ayuntamientos para con los ciudadanos; en el caso de Sonora, es la Ley de Gobierno y Administración Municipal la que determina los mecanismos bajo los cuales se tienen que desempeñar los integrantes de este orden de gobierno.

Los programas de certeza patrimonial implementados por distintos gobiernos, tienen su base legal en los ordenamientos antes señalados, algunos han elevado los mismos a nivel de planeación de desarrollo como es el caso del Ayuntamiento de Cajeme, que en su plan 2015-2018, estableció la necesidad de promover la regularización de la tenencia de la tierra, mediante títulos de propiedad que proporcionen certeza jurídica a las familias.

Por su parte el Ayuntamiento de Hermosillo, también optó por incluir en el Plan Municipal de Desarrollo, el establecimiento de dicho programa, para el periodo 2015-2018 a través del objetivo estratégico 4.9 “Hermosillo con certeza patrimonial”, se han operado distintas acciones para la regularización de invasiones o asentamientos irregulares.

El beneficio de operar estos programas es multifactorial, por una parte, se incrementa la base recaudatoria de los gobiernos municipales y por otra, se hace frente a la necesidad de dar cobertura a servicios básicos como lo son los servicios agua potable y alcantarillado, recolección de basura y de dar observancia al derecho a una vida digna.

Los diseños jurídicos actuales de estos programas no contemplan aspectos importantes como lo son los derechos de los niños o por lo menos no los hacen parte fundamental de dicho proceso; es de recordar que el nuevo marco jurídico de referencia, nos habla sobre el derecho de niñas, niños y adolescentes a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral.

Los nuevos esquemas de integración familiar nos hablan de madres jefas de familia, pero también de padres jefes de familia solos, conceptos de familia que hasta hace poco no era considerados en la conformación de un núcleo familiar.

Realizar acciones transversales para garantizar acciones afirmativas en favor de la igualdad de género, también es importante, debemos recordar que el 13 de abril de 2016, el “Senado de la República” aprobó puntos de acuerdo para exhortar a los congresos estatales y realizar acciones afirmativas en favor de los padres jefe de familia solos.

Los argumentos del Senado para generar dichos puntos de acuerdo, se soportaron bajo la tesis de que existen pocos programas de apoyo para los padres jefes de familia solos.

Incrementar los alcances jurídicos los ayuntamientos en esta materia, puede traducirse en mejores condiciones de vida para los beneficiados, en resumen, se proponen las siguientes modificaciones al artículo 204 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal para conseguirlo:

- *Se promueve una **adición a la fracción III** para aumentar los alcances actuales de la ley, con el objeto de ampliar el espectro de beneficiados en las ventas de bienes inmuebles que realicen los ayuntamientos en el Estado, con el exclusivo fin de satisfacer necesidades suelo para vivienda*
- *Adicionalmente y en el entendido de brindar mayor apoyo a grupos vulnerables, también se promueve el exentar de los requisitos establecidos en la **Fracción III** para adultos mayores.*

Ahora bien, como es del conocimiento público, las enajenaciones que efectúan los Ayuntamientos con objeto de satisfacer la necesidad de suelo para vivienda, son dirigidas, preponderantemente hacia las familias de escasos recursos económicos, por lo cual se propone que en los documentos en los que consten las enajenaciones realizadas en los términos del artículo 204, se añada la obligación también para los Ayuntamientos de agregar la cláusula de la disposición testamentaria.

Esta propuesta resulta de gran apoyo y se complementaría con acciones encaminadas a proveer certeza jurídica en lo que refiere a la cuestión sucesoria, que ejecutan ya en la actualidad el Gobierno Federal como “Septiembre, mes del testamento” y ya se contemplan en programas de regularización de la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett)³, y jurídicamente no constituiría un óbice para las familias adquirentes pues, por lo menos al momento de adquirir y en algunos casos, de por vida, sería la única propiedad en el caudal hereditario.”

Expuesto lo anterior, esta Comisión procede a resolver el fondo de la iniciativa en estudio, para lo cual nos fundamentamos bajo las siguientes:

CONSIDERACIONES:

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

³ http://www.milenio.com/firmas/la_benemerita_opina/Testamento-simplificado-designacion-beneficiario_18_463933651.html

acuerdos de observancia y aplicación en el ámbito jurisdiccional del Estado, atento 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.- El Poder Legislativo del Estado tiene la atribución de 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 de conformidad con el artículo 64, fracción XXXV de la Constitución Política del Estado de Sonora.

CUARTA.- El Derecho Humano a la vivienda es de tal importancia, que la falta de este bien inmueble es considerado, tanto a nivel nacional como internacional, como una violación a los derechos inherentes al ser humano, y así se reconoce en el párrafo séptimo del artículo 4o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al

establecer que *"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo"*.

Para garantizar este derecho humano a la vivienda digna y decorosa en beneficio de las familias más vulnerables de nuestra sociedad, diversas autoridades de los tres niveles de gobierno han puesto en marcha programas para facilitarles los medios para adquisición de vivienda o, en algunos casos, incluso, otorgarles este preciado bien inmueble de interés social.

En el caso de las enajenaciones que realizan los ayuntamientos de nuestro Estado, para cubrir necesidades de suelo para vivienda, los inmuebles que se logran constituir en beneficio de las familias vulnerables, ya se encuentran protegidos por la figura jurídica del patrimonio familiar por disposición de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, lo que evita que sea, precisamente, el estado de vulnerabilidad en que se encuentran las personas a las que se dirigen este tipo de beneficios, lo que ponga en riesgo que estos bienes salgan nuevamente del patrimonio de las familias vulnerables que lograron conseguirlos; puesto que, la ignorancia o la extrema necesidad que generalmente caracteriza a los integrantes de este sector de la sociedad, los puede llegar a orillar a que adquieran compromisos con garantía hipotecaria mayores a su capacidad de pago, o caigan presa de personas sin escrúpulos que no dudarían un momento en hacerse de estos preciados inmuebles, aún sabiendo que despojarían a familias enteras de lo que actualmente es un bien inalienable por estar ligado al derecho humano en cita.

Sin embargo, como bien se expresa en la iniciativa de mérito, las familias mexicanas y sonorenses, no sólo están constituidas de manera tradicional, con un padre, una madre y sus hijos, sino que existen varios tipos de familias que a pesar de no

estar compuesta de la forma antes mencionada, tienen necesidad de compartir un mismo espacio y ser parte de un mismo hogar, y al igual que los integrantes de una "familia nuclear" poseen igualdad de derechos, por lo que no puede excluirseles de este beneficio que existe en nuestras leyes.

Al respecto, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, en su estudio "Nuevas Formas de Familia, perspectivas nacionales e internacionales" realizado en Uruguay en el año 2003, sostiene que: *"El conjunto de transformaciones que ha experimentado la familia en el mundo occidental constituye una de las manifestaciones más importantes del cambio social contemporáneo. En pocas décadas, el modelo de familia afianzado en la inmediata posguerra, ampliamente difundido bajo el rótulo de "familia nuclear", fue cediendo espacio a una creciente diversidad de formas y estilos de vida familiares. A consecuencia de los cambios ocurridos en la formación y disolución de las familias y en la inserción laboral de las mujeres, las bases del modelo "parsoniano" fueron seriamente cuestionadas, tornando inviable la existencia de un modelo único de familia. Al lado de la familia nuclear "tradicional", comenzaron a cobrar relevancia numérica y social, las familias monoparentales y las familias "reconstituidas o ensambladas". Paralelamente la creciente desinstitucionalización de la familia implicó que los vínculos familiares "de facto" le ganaran terreno a los lazos legales. Estas transformaciones se iniciaron en Europa y Estados Unidos a mediados de la década del sesenta e inicios de los años setenta, extendiéndose a la gran mayoría de los países occidentales en los últimos años del siglo XX."*

En esas condiciones, la iniciativa que se nos presenta es de gran ayuda para atacar este problema social, toda vez que propone ampliar los beneficios del patrimonio familiar y la cláusula testamentaria previstos en la ley, para que cubran a

aquellas familias no conformadas de manera tradicional, para que ahora sea considerada como familia al parentesco en línea recta, ascendente o descendente, sin limitación de grado; por consanguineidad hasta el cuarto grado, siempre y cuando cohabiten en el inmueble a enajenar; o bien, a las personas que hayan contraído matrimonio, que hayan vivido en concubinato, y que hayan decidido bajo cualquier causa, llegar a la disolución del mismo, siempre y cuando lo acrediten mediante los medios idóneos según la legislación aplicable, exceptuando todos estos requisitos, cuando los solicitantes sean adultos mayores en grado de vulnerabilidad.

En conclusión, los diputados que integramos esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, consideramos procedentes la iniciativa que es materia del presente dictamen, ya que, con las modificaciones propuestas, pondremos al alcance de los Ayuntamientos del Estado las herramientas jurídicas necesarias que les permitan garantizar adecuadamente los derechos humanos relacionados con la familia y puedan otorgar certeza jurídica a los grupos vulnerables del municipio que les corresponda, en lo relativo a su patrimonio familiar.

Finalmente, es importante señalar que la presente iniciativa fue consultada con el titular de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado, para dar cumplimiento con lo que dispone el artículo 64, fracción XII de la Constitución Política del Estado de Sonora, sobre la estimación del impacto presupuestario del proyecto. Ante lo cual, mediante oficio SH-1825/2018, de fecha 06 de septiembre de 2018, la Secretaría de Hacienda, por conducto de su titular, informa que estiman que la presente iniciativa no pone en riesgo el Balance Presupuestario Sostenible del Gobierno del Estado.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Sonora, sometemos a consideración del pleno el siguiente proyecto de:

DECRETO

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

ARTICULO ÚNICO.- Se reforma la fracción III y el párrafo segundo del artículo 204 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 204.- ...

I y II.- ...

III.- La existencia de la familia a cuyo favor se va a constituir el patrimonio. La comprobación de los vínculos familiares se hará con las copias certificadas de las actas del Registro Civil.

Para los casos que quien desee adquirir el bien, no vivan en una familia conformada tradicionalmente, se considerará como familia al parentesco en línea recta, ascendente o descendente, sin limitación de grado; por consanguineidad hasta el cuarto grado, siempre y cuando cohabiten en el inmueble a enajenar; o bien, a las personas que hayan contraído matrimonio, que hayan vivido en concubinato, y que hayan decidido bajo cualquier causa, llegar a la disolución del mismo, siempre y cuando lo acrediten mediante los medios idóneos según la legislación aplicable.

Tratándose de casos en donde los solicitantes sean adultos mayores en grado de vulnerabilidad, se podrán exceptuar los requisitos aquí establecidos, debiendo para tal efecto mediar dictamen de la comisión respectiva;

IV y V.- ...

Cumplidos los requisitos arriba expuestos y mediando solicitud, el Síndico Municipal podrá celebrar promesas de compra-venta sobre los lotes del patrimonio municipal en tanto el Ayuntamiento autoriza la respectiva enajenación.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Los ayuntamientos tendrán 60 días hábiles para emitir o actualizar sus disposiciones reglamentarias para la correcta operación de este Decreto.

En tal sentido, 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 obvia resolución y se dispense el trámite de segunda lectura, para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión.

**SALA DE COMISIONES DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
"CONSTITUYENTES SONORENSES DE 1917"**

Hermosillo, Sonora, a 06 de septiembre de 2018.

C. DIP. LISETTE LÓPEZ GODÍNEZ

C. DIP. MARTHA CECILIA CAMACHO CAMACHO

C. DIP. RAMÓN ANTONIO DÍAZ NIEBLAS

C. DIP. JAVIER VILLARREAL GÁMEZ

C. DIP. JORGE LUIS MÁRQUEZ CAZARES

C. DIP. FLOR AYALA ROBLES LINARES

C. DIP. FERMÍN TRUJILLO FUENTES