

## **INICIATIVA QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY AGRARIA, DEL CÓDIGO DE COMERCIO Y DE LA LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL, SUSCRITA POR LA DIPUTADA NOHEMÍ ALEMÁN HERNÁNDEZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

La que suscribe, Nohemí Alemán Hernández, y las diputadas y los diputados del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, en ejercicio de la facultad que otorga el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 86 de la Ley Agraria, se reforma el tercer párrafo del artículo 1410 del Código de Comercio, y se reforma el artículo 3 y 21 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, a fin de fortalecer en materia de avalúos que estos se practiquen por valuadores profesionales que cuenten con cédula de valuator expedida por la Secretaría de Educación Pública.

### **Exposición de Motivos**

La importancia de un valuator de la rama que sea, suele ser tan importante como la de un Notario Público, ellos son para el público “el señor licenciado”, pero en cambio los valuadores por experiencia propia se tiene que al parecer solo se nos consideran unos llenadores de formatos y es pasmosa la falta de respeto cuando los clientes ofrecen “para el refresco” en agradecimiento porque se hizo la visita de inspección, lo cual resulta ser insultante, debido a que su ejercicio anteriormente y hoy en día ha requerido de una preparación profesional.<sup>i</sup>

La tierra es la única generadora de riqueza de valor, mucha de ella está en los bienes inmuebles, la magnitud de la misma crea la necesidad de determinar su valor como soporte para la toma de decisiones sobre esos bienes.<sup>ii</sup>

El primer reconocimiento legal, expreso a la propiedad privada de bienes raíces, del México independiente se encuentra en el artículo 27 de la Constitución de 1857, y el texto constitucional lo denomina simplemente como “la propiedad”. Este significado se vuelve explícito en el segundo párrafo del mismo artículo.<sup>iii</sup>

En sus principios la valuación solo fue simples opiniones de valor expresadas por comerciante, por los propietarios o administradores de los bienes, con el tiempo, con la evolución de las disciplinas, con el desenvolvimiento de los sistemas político-sociales y claramente en el sistema capitalista estas simples apreciaciones se convirtieron en verdaderos estudios de valor, y en consecuencia los valuadores llegaron a un nivel de profesionalización muy alto, los métodos y sistemas avanzaron y en la actualidad son técnicas analíticas, de cálculo, la experiencia del valuator, permiten llegar a conclusiones precisas.<sup>iv</sup>

El Sistema Financiero Mexicano se instituyó formalmente mediante la promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito, el 19 de marzo de 1897. El artículo 113 de esa Ley atribuyó a la Secretaría de Hacienda la facultad de vigilar a todas las instituciones de crédito por medio de interventores que designaba para cada banco o institución. En esta facultad se fundó la primera normatividad de la valuación inmobiliaria en México.<sup>v</sup>

Actualmente la valuación se define “como la acción y efecto de estimar, establecer o determinar en su justa medida monetaria el valor de las cosas mediante un procedimiento técnico y metodológico que toma en cuenta la investigación física, económica, social, jurídica y de mercado para fines determinados”.<sup>vi</sup>

Pero no solo estos sistemas evolucionaron, también los valuadores tomaron una posición propia y se diversificaron las ramas de la valuación de una manera muy amplia ahora existen valuadores inmobiliarios, para terrenos y construcciones, valuadores para maquinaria y equipo, mobiliario y equipo de oficina, equipo de

cómputo, equipo de transporte, de intangibles, marcas, patentes, diseños industriales, cartera de clientes, propiedades literarias, bibliotecas, filmotecas, composiciones, trabajos literarios, en donde para desarrollar estos avalúos se necesita de una preparación adecuada.<sup>vii</sup>

No obstante, la valuación en México desde hace 10 años ha entrado en un proceso de cambio constante, se puede recordar que dejó de ser la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el ente regulador y controlador de los valuadores, esta Comisión dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgaba los registros, y no era necesaria una cédula profesional.<sup>viii</sup>

Como sabemos, en la actualidad es obligatorio obtener una cédula profesional y para ello se debe estudiar la maestría en Valuación Inmobiliaria e Industrial, estos cambios se deben a una sola cosa, al **Tratado de Libre Comercio (TLC) o NAFTA por sus siglas en inglés (The North American Free Trade Agrément)**, no obstante no se puede competir con los iguales de Canadá o Estados Unidos, si aquí ni siquiera se cuenta con valuadores profesionales con cedula en esta materia de valuación, esto por el tipo de responsabilidad que sus actividades conllevan y las consecuencias para las personas que están a expensas de sus resoluciones.

Los valuadores en México tienen que hacer la tarea empezando por limpiar la casa. Para poder ser competitivos para reposicionar esta profesión. Hasta ahora la mayoría solo sobrepone esta actividad (valuar) a la de la construcción, que es lo más común, y se hacen avalúos sobre restiradores, son muy pocos los despachos, bufetes, oficinas de valuación, que desarrollan de manera profesional los estudios de valor, es decir, que cuenten con cedula en esta materia en específico, lo usual es que sea una actividad secundaria, considerada como un ingreso extra, y que la desenvuelvan en escritorios y espacios dedicados a otras actividades profesionales.

Esta iniciativa tiene por objeto garantizar que para la realización de avalúos están deberán ser realizadas por personas que cuenten con cédula profesional de valuadores, así como por asociaciones que agrupen colegios de valuadores cuyos miembros cuenten con cédula profesional en valuación, a fin de dar mayor certidumbre a las personas o instituciones que contraten sus servicios, además de contribuir en el perfeccionamiento del ejercicio profesional de la valuación.

Es entonces que es indiscutible la necesidad de contar con dictámenes emitidos por valuadores profesionales con cédula expedida por la Secretaría de Educación Pública que certifique el valor de cada activo. Tema en el que actualmente los valuadores profesionales no son considerados para la realización de estos trabajos. El valuator profesional está altamente capacitado para determinar los valores que requiere la administración.

Estas condiciones obligan a tomar decisiones asertivas a través del fortalecimiento de nuestro marco normativo actualizándolo a las nuevas necesidades de la población, por lo que es obligación del Estado proteger al público en general que requiere los servicios profesionales, atendiendo el interés público.

El marco legal que sustenta la práctica valuatoria se fundamenta para el caso de los créditos hipotecarios de vivienda, en la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, la cual define en su artículo 7o a la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) como la entidad responsable de emitir reglas en materia de avalúos. Y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) es la encargada de regular la actividad valuatoria de las instituciones financieras cuando se trata de fines y propósitos distintos al de crédito a la vivienda.

**A nivel nacional se encuentra contemplada la estructura normativa en materia de valuator en nuestro marco jurídico, como a continuación de manera breve y enunciativa se describe:** <sup>ix</sup>

En el artículo 27 de la Constitución de 1917 se define el origen y la índole de la propiedad privada en México y advierte el derecho indiscutible de la Nación para imponerle las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el beneficio social; premisa suficiente para explicar cómo y por qué existen sistemas regulatorios e impositivos sobre los bienes raíces y las operaciones de traslado de dominio que los implican.<sup>x</sup>

La Comisión Nacional Bancaria, surgida en 1924 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dotado de la autonomía y facultades necesarias para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la organización y operación del sistema bancario; proponer a la SHCP criterios para reglamentar de manera eficaz las operaciones bancarias en el país, fue la autoridad que mediante circulares esporádicas reglamentó, reguló y supervisó la valuación inmobiliaria a escala nacional y reglamentó el desempeño de los valuadores.<sup>xi</sup>

Con la muy reciente corriente en el país de regular el ejercicio profesional de la actividad valuatoria, de acuerdo con el artículo 5o. constitucional que garantiza la libertad de trabajo, y el reglamento que establece cuales profesiones necesitan un título profesional para ejercerse, las condiciones que se deben de cubrir para obtener un título, así como las autoridades que regulan esto y sus sanciones y atribuciones para impedir el ejercicio fraudulento de una profesión, las prohibiciones correlativas y sus facultades para sancionar.

En nuestro país, México, la determinación de cuáles deben ser las profesiones que para su ejercicio deben regularse por la Ley, es atribución indelegable del Congreso de la Unión.

De esta circunstancia, la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en la ciudad de México, DF, y con alcance nacional en su artículo segundo transitorio, del decreto de 31 de diciembre de 1973 publicado en el diario oficial el 2 de enero de 1974, enuncia cuales son las profesiones que en sus diversas ramas necesitan título para su ejercicio, se señala solo como complemento de este texto, y son:

“Abogado, actuariólogo, arquitecto, bacteriólogo, biólogo, cirujano dentista, contador, corredor público, enfermera, enfermera y partera, ingeniero, licenciado en economía, marino, médico, médico veterinario, metalúrgico, notario, piloto aviador, profesor de educación preescolar, profesor de educación primaria, profesor de educación secundaria, químico, trabajador social (Ley, 2007: 5).”

Este artículo de la Carta Magna consagra la libertad ocupacional o de trabajo, como una garantía individual lo cual no es un derecho irrespeto, si no que queda sujeto a las limitaciones que el propio ordenamiento constitucional señala, en el artículo 5o. constitucional en su parte conducente establece:

“Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo...”

De lo anterior, como podemos observar al no estar enlistada la actividad profesional de “valuar” en las que establece el artículo 5o. constitucional, esta fue ligada, y resuelto el problema, a la arquitectura y la ingeniería, pero la pregunta sería si el valuador se desarrolla como una actividad comercial o profesional.

Al respecto se tendría que analizar el artículo 3o. del Código de Comercio que establece quienes son los considerados legalmente como comerciantes:

“Se reputan en derecho comerciantes:

- I. Las personas que, teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria;
- II. Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles;
- III. Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio.”

Asimismo, de acuerdo con el diccionario de derecho se define como comerciante: “Persona física que realiza habitualmente, con carácter profesional, actos de comercio”.

En consecuencia, es claro que un valuador no es un comerciante debido a que el objeto de su actividad es la de estimar, cuantificar, o valorar los bienes jurídicos patrimoniales, actividad que no está contemplada en la actividad de actos de comercio.

Entonces se puede considerar al valuador y la actividad valuatoria como de naturaleza profesional, esto hace que se regrese a remitir al artículo 5o. constitucional, donde se establece, ya lo señalado anteriormente, que cada Constitución estatal definirá las profesiones que requerirán un título para su ejercicio y la facultad implícita de establecer las prohibiciones correlativas y la de sancionar su violación.

En caso de que el Estado mexicano considere necesario proteger al público en general de los servicios profesionales de valuación será necesario que cada entidad federativa regule expresamente dicha profesión contemplada como las que requieren de título profesional para su ejercicio.

Fue hasta el **30 de diciembre de 2002** que el Diario Oficial de la Federación publicó la **Ley de transparencia y fomento a la competencia en el crédito garantizado** estableciendo el perfil del valuador al cual define como “**valuador profesional**” y observando la necesidad de que debe ser un profesionista con cédula profesional de postgrado, en la materia expedida por la Secretaría de Educación Pública (SEP), en la fracción IX del artículo 3o. se establecen los requisitos profesionales y de actualización de conocimientos para ejercer la profesión el principal requisito es obtener el registro que Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) otorga a un valuador a través de una unidad de valuación.

Por lo que como podemos observar, en nuestro marco legal que sustenta la practica paliatoria en el país en esta materia se basa en la **Ley de transparencia y fomento a la competencia en el crédito garantizado** que emana del Congreso de la Unión que en el artículo 7 define a la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) como la entidad responsable para reglamentar los avalúos y a los valuadores.

Asimismo, en este sentido dada la función que le compete al valuador, es necesario que deba tener una serie de cualidades y aptitudes, que le permitan desempeñar con mayor eficiencia su labor, debe contar con una visión que le permita prever el impacto legal de sus resoluciones, y que en buena medida depende del perfil profesional de quienes aspiren a integrar asociaciones que agrupen colegios de valuadores cuyos miembros cuenten con cédula profesional en valuación, ya que de acuerdo con la función que se le confiere, dictará la última palabra sobre alguna interpretación en materia de valuación.<sup>xii</sup>

No obstante, de realizarse la reforma en comento se estipula un requisito que, por un lado, hace referencia al conocimiento mínimo que debe tener un **valuador** y no solo como **comerciante**, ya que actualmente los valuadores profesionales no son considerados para la realización de estos trabajos, solo se establece la preparación elemental que debe tener quien realice dicho trabajo y no la máxima deseable.

Recordemos que este requisito de contar únicamente con estudios de licenciatura respondió a las necesidades y exigencias de aquel entonces, sin embargo en este tiempo en que se han tenido innumerables avances en el aprendizaje y conocimiento en esta materia, el ejercicio de esta función necesita de una mayor especialización y por lo tanto, se propone que quienes realicen estos trabajos cuenten con una mayor preparación, a través de la práctica jurídica y de estudios de posgrado, que les permita contar con un mayor respaldo intelectual y académico para la toma de decisiones.

Es por lo anterior que la presente iniciativa propone reformar el artículo 86 de la Ley Agraria, con objeto de asegurar que la enajenación a personas ajenas al núcleo de población de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, será libre de impuestos o derechos federales para el enajenante y deberá hacerse cuando menos al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito o valuador profesional con cédula de valuador expedida por la Secretaría de Educación Pública.

Asimismo, se modifica el tercer párrafo del artículo 1410 del Código de Comercio, con el propósito de que el avalúo de los bienes retenidos o embargados sea practicado por un corredor público, una institución de crédito o valuador profesional con cédula de valuador expedida por la Secretaría de Educación Pública autorizado por el Consejo de la Judicatura correspondiente quienes no podrán tener el carácter de parte o de interesado en el juicio, en concordancia con lo establecido de forma supletoria en otras leyes.

Atendiendo al espíritu de brindar mayor certidumbre a las personas o instituciones para determinar los valores que requiere la administración, se reforma el artículo 3 y 21 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, a fin de determinar la valuación por cuenta de un valuador profesional con cédula en materia de valuación expedida por la Secretaría de Educación Pública del patrimonio del Estado y su expresión en los estados financieros.

Asimismo, se considera necesario reformar el artículo 21 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, con el propósito de establecer que la contabilidad se basará en un marco conceptual que representa los conceptos fundamentales para la elaboración de normas, la contabilización, valuación y presentación de la información financiera confiable y comparable para satisfacer las necesidades de los usuarios y permitirá ser reconocida e interpretada por especialistas, valuadores profesionales con cédula en materia de valuación expedida por la Secretaría de Educación Pública e interesados en las finanzas públicas.

En Acción Nacional sabemos que el marco jurídico mexicano en esta materia debe de garantizar que para la realización de avalúos están deberán ser realizadas por personas que cuenten con cédula profesional de valuadores, así como por asociaciones que agrupen colegios de valuadores cuyos miembros cuenten con cédula profesional en valuación, a fin de dar mayor certidumbre a las personas o instituciones que contraten sus servicios, además de contribuir en el perfeccionamiento del ejercicio profesional de la valuación, como un bien social y común, adaptándolas en todo momento a las normas que exige nuestra sociedad.

## **Fundamento legal**

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con

fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I; 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de

## **Decreto por el que adiciona el artículo 86 de la Ley Agraria, se reforma el tercer párrafo del artículo 1410 del Código de Comercio, y se reforma el artículo 3 y 21 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental**

**Artículo Primero.** Se adiciona el artículo 86 de la Ley Agraria, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 86.** La primera enajenación a personas ajenas al núcleo de población de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, será libre de impuestos o derechos federales para el enajenante y deberá hacerse cuando menos al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito o **valuador profesional con cédula de valuador expedida por la Secretaría de Educación Pública.**

**Artículo Segundo.** Se reforma el tercer párrafo del artículo 1410 del Código de Comercio, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 1410. ...**

...

El avalúo de los bienes retenidos o embargados será practicado por un corredor público, una institución de crédito o **valuador profesional con cédula de valuador expedida por la Secretaría de Educación Pública** autorizado por el Consejo de la Judicatura correspondiente quienes no podrán tener el carácter de parte o de interesado en el juicio.

**Artículo Tercero.** Se reforma el artículo 3 y 21 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 3.** La contabilidad gubernamental determinará la valuación **por cuenta de un valuador profesional con cédula en materia de valuación expedida por la Secretaría de Educación Pública** del patrimonio del Estado y su expresión en los estados financieros.

**Artículo 21.** La contabilidad se basará en un marco conceptual que representa los conceptos fundamentales para la elaboración de normas, la contabilización, valuación y presentación de la información financiera confiable y comparable para satisfacer las necesidades de los usuarios y permitirá ser reconocida e interpretada por especialistas, **valuadores profesionales con cedula en materia de valuación expedida por la Secretaría de Educación Pública** e interesados en las finanzas públicas.

### **Transitorios**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### **Notas**

i Arquitecto Jaime Carlos Tirado Cabal, “Criterios legales y comerciales de la valuación en México, una propuesta para apoyar la función de los valuadores profesionales”, México, DF, Instituto Tecnológico de la Construcción, julio 2008.

ii Ibídem.

iii Cárdenas Castañeda Alejandro, Rango de Variación de Factores de Homologación para elaborar avalúos comerciales en la Ciudad de México, Instituto Tecnológico de la Construcción, maestría en Valuación Inmobiliaria e Industrial, México, DF, noviembre de 2005.

iv Ibídem.

v Cárdenas Castañeda Alejandro, Rango de Variación de Factores de Homologación para elaborar avalúos comerciales en la Ciudad de México, Instituto Tecnológico de la Construcción, maestría en Valuación Inmobiliaria e Industrial, México, DF, noviembre de 2005.

vi Ibídem.

vii Ibídem.

viii Ibídem.

ix Cárdenas Castañeda Alejandro, Rango de Variación de Factores de Homologación para elaborar avalúos comerciales en la Ciudad de México, Instituto Tecnológico de la Construcción, maestría en Valuación Inmobiliaria e Industrial, México, D.F, noviembre de 2005.

x Ibídem.

xi Ibídem.

xii Mto. en Val. e ingeniero arquitecto Francisco Gerardo Rodríguez Baca, Federación de Colegio de Valuadores, AC, Fecoval, México, 2018.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero de 2019.

Diputada Nohemí Alemán Hernández (rúbrica)