

Dependencia:	CONSEJERÍA JURÍDICA
Depto.	Dirección General de Legislación
Sección:	Dirección de Procesos Legislativos
Oficio Núm.	CJ/DGL/0549/2017
Expediente:	

"2017, AÑO DEL CENTENARIO DE LA PROMULGACIÓN DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

Abril 21, 2017

**LIC. JOSÉ FRANCISCO TRAUWITZ ECHEGUREN
DIRECTOR GENERAL DE LA COMISIÓN
ESTATAL DE MEJORA REGULATORIA
P R E S E N T E**



Por instrucciones del M. en D. José Anuar González Cianci Pérez, Consejero Jurídico, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 20,¹ 38, fracciones XII y XIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos; 4, fracción VI, 11, fracciones I, XIX, XX y XXI, 17, fracciones I, IV, VIII,² X³ y XIII, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica; solicito a Usted respetuosamente lo siguiente:

En términos de lo dispuesto por el artículo 51 de la **Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Morelos**, que señalan que las Dependencias o Entidades, podrán solicitar la exención de la obligación de elaborar la Manifestación de Impacto Regulatorio, cuando el anteproyecto no implique costos de cumplimiento para los particulares; para ello se consultará a la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria o a la Unidad Municipal, según corresponda, acompañando una copia del anteproyecto; me permito remitir a la cuenta de correo electrónico siguiente: eduardo.breton@morelos.gob.mx, el proyecto de **"ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA REGULAR EL PROCEDIMIENTO DE PERMUTA DE BIENES INMUEBLES PROPIEDAD DE LA COMISIÓN ESTATAL DE RESERVAS TERRITORIALES"**. Lo anterior, a efecto de

¹ Artículo 20.- Cuando alguna unidad requiera informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos. Lo anterior se hará con mayor oportunidad y responsabilidad tratándose de asuntos que conozca la Oficina de la Gubernatura del Estado, la Secretaría de Gobierno y la Consejería Jurídica, para la atención de procesos administrativos o jurisdiccionales en la que se requieran inclusive documentos, constancias, dictámenes, expedientes o cualquier otro medio de convicción necesario o indispensable para la eficaz defensa de los intereses del Estado.

² VIII. Solicitar a las Secretarías, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, los informes, dictámenes y documentos necesarios para la revisión y validación de los anteproyectos que se sometan a consideración de la Consejería Jurídica;

³ X. Solicitar la opinión de las Secretarías, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal que independientemente de no ser los autores de los anteproyectos, por sus ámbitos de competencia, deba ser considerada su opinión sobre el asunto, previa instrucción y conforme a los lineamientos que emita el Consejero;



MORELOS
PODER EJECUTIVO

LA JUNTA DE GOBIERNO DE LA COMISIÓN ESTATAL DE RESERVAS TERRITORIALES, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 65, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS; ASÍ COMO LOS ARTÍCULOS 2, FRACCIONES IV Y V, 4, FRACCIÓN VIII, DEL DECRETO NÚMERO CIENTO NOVENTA Y UNO QUE CREA EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO DENOMINADO "COMISIÓN ESTATAL DE RESERVAS TERRITORIALES"; Y CON BASE EN LA SIGUIENTE:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Comisión Estatal de Reservas Territoriales es un Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creada por Decreto Legislativo número Ciento Noventa y Uno, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 3730, el 08 de febrero de 1995.

Dicho Organismo tiene por objeto, entre otros, la constitución de reservas territoriales, la administración y promoción del suelo urbano y urbanizable apto para el desarrollo habitacional, industrial, comercial, de servicios públicos, privados, turísticos y vivienda; interviniendo en esta última hasta la entrega de los instrumentos jurídicos de propiedad que den certeza jurídica a los solicitantes, así como el suelo no urbanizable para la protección ecológica, el desarrollo agropecuario, forestal y de pesca; promover y dar seguimiento a las acciones de regularización de la tenencia de la tierra de predios en los que existan asentamientos humanos irregulares con factibilidad técnica y jurídica que se encuentren en el Estado, siempre que estos no correspondan a zonas federales, con la finalidad de otorgarles a los poseedores certeza jurídica; adquirir los terrenos necesarios, por cualquier título o medio legal, para el cumplimiento de sus fines, así como aprovechar para ello aquellos del dominio privado



1. Atender los procesos de regularización integral del suelo;
2. Constituir reservas territoriales;
3. Ofertar suelo para los distintos usos y necesidades, y
4. Coordinar con otras instancias gubernativas la adecuada gestión y uso de su territorio.

Derivado de lo anterior es que se planteó la reforma a varios artículos del Decreto Ciento Noventa y Uno, relativos al objeto de la Comisión, funciones, patrimonio e integración del máximo órgano de gobierno (a fin de dejar de considerar a la Secretaría de Desarrollo Agropecuario como integrante de la Junta de Gobierno), todo con la finalidad de otorgarle a la multicitada Comisión atribuciones, instrumentos y una amplia posibilidad de operación para intervenir directamente sobre el mercado del suelo, promoviendo y asesorando proyectos de inversión; así como la posibilidad de realizar adquisiciones o habilitaciones directas de suelo; ejercer subsidios, garantías o el financiamiento de proyectos; gestionar facilidades fiscales y administrativas; convocar y asesorar a los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, entre otras cosas.

Al respecto, una de las modificaciones realizadas tuvo como finalidad adicionar en el artículo 6 de dicho Decreto, un párrafo que prevé que las disposiciones sobre administración, enajenación y aprovechamiento inmobiliario, así como las de gestión financiera a que se refieren la Ley General de Bienes del Estado de Morelos, la Ley de Deuda Pública para el Estado de Morelos y Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos, solo le serán aplicables a la Comisión, en los términos y condiciones que establezca su Junta de Gobierno, con sujeción a los mecanismos de control gubernamental, de gestión y rendición de cuentas que establecen las demás normas aplicables, por lo que precisamente en el presente instrumento se particularizan aquellas disposiciones de la primera de las leyes antes enunciadas que habrán de



MORELOS
PODER EJECUTIVO

equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, *reservas* y destinos de tierras.

Según la doctrina, las reservas territoriales se constituyen por las áreas y predios que se consideran para el futuro desarrollo de las ciudades.¹

Y conforme a la fracción XL del artículo 4 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, las reservas territoriales son las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento, conforme a los programas de desarrollo urbano sustentable; en tanto que el artículo 93 del citado ordenamiento establece que la reserva territorial o zona apta para el desarrollo urbano sustentable, comprende las tierras, áreas y predios que deben conservarse para su ocupación futura con el uso o destino y temporalidad previstos en los programas de desarrollo urbano sustentable, misma que tiene carácter de utilidad pública por su visión estratégica, y está enfocada a atender las necesidades humanas conforme a la vocación, capacidad y uso potencial del suelo rural y urbanizable disponible en el Estado, con la temporalidad que en ellos se haya determinado.

Por su parte el artículo 94 de esa misma Ley prevé que los programas de desarrollo urbano sustentable establecerán en lo general las condiciones que deberán cumplirse para el aprovechamiento de las áreas aptas para el desarrollo urbano sustentable, y constituyen además el instrumento para la regulación de la ocupación de la tierra urbanizable y señala las estrategias,

¹ Carmona Lara María del Carmen, El derecho constitucional y el ambiente de las constituciones estatales en México, En La Constitución y el Medio Ambiente, Rabasa O, Emilio (Coord.), México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p.166, Fecha de consulta: 11 de abril de 2017. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2429/10.pdf>



bajos ingresos;

IV. Garantizar los derechos de vía para asegurar el diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad, la Movilidad y el desarrollo de infraestructura urbana;

V. Asegurar la disponibilidad de suelo para los diferentes Usos del suelo y Destinos que determinen los planes o programas de Desarrollo Urbano, y

VI. Garantizar el cumplimiento de los planes o programas de Desarrollo Urbano.

En otra tesitura, es importante señalar que si bien las reservas territoriales tienen como fundamento y límite el respeto de la sustentabilidad, no es un concepto que guarde identidad con las reservas ecológicas las cuales tienen como objetivo asegurar la protección y preservación de los ecosistemas, sus elementos y biodiversidad.²

Así, las reservas naturales o ecológicas son un espacio en el cual se prohíben distintas actividades que pueden ser nocivas para el ambiente; mientras que la reserva territorial está concebida para el crecimiento de los asentamientos humanos, tal como lo ha expresado el Poder Judicial de la Federación en los siguientes términos: *"...la constitución de una superficie de reserva territorial se realiza con objeto de satisfacer al futuro las necesidades de crecimiento regular y planeado de una ciudad, o al mejoramiento de un centro de población existente..."*³

De lo anterior se desprende que si bien ambas figuras guardan relación con la sustentabilidad no son idénticas, sino que tienen sus particularidades, toda vez que como se ha señalado las reservas ecológicas tienen por esencia evitar o limitar los asentamientos y las actividades humanas en las mismas, en tanto que la reserva territorial se

² Art. 83 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos.

³ AGRARIO. INCOMPETENCIA LEGAL DE LA SEGUNDA SALA. EXPROPIACIÓN DE TERRENOS EJIDALES EN QUE SE INCLUYEN PROPIEDADES PARTICULARES, Época: Séptima Época, Registro: 237193, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen 205-216, Tercera Parte, Materia(s): Administrativa, Tesis: Página: 42.



en toda la extensión y grado que la Ley establezca. Esta obligación pasa al nuevo adquirente o poseedor del bien, siguiendo a éste y obrando en consecuencia, en contra de aquel que lo tenga a título de poseedor originario.

En términos del Código en cita, el contrato es el acuerdo de dos o más personas para crear o transferir derechos y obligaciones.⁴ Resulta evidente que el contrato es la parte más relevante de las obligaciones y que en la medida en que transcurre el tiempo y se generan nuevos adelantos tecnológicos, la teoría del contrato se ha ido ensanchando y perfeccionando cada vez en mayor medida, sin embargo conviene tener presente que, sea cual sea el derrotero de los contratos, estos siempre tendrán las características que le son inherentes al mismo y que devienen desde el Derecho Romano, como lo son: la existencia de un acuerdo de voluntades libres cuyo objeto es asumir una conducta de dar, hacer o no hacer, enmarcada tal conducta en la forma legal que prevé la ley, debiendo tener un objeto posible y lícito.⁵

Ahora bien, dentro de los múltiples contratos que pueden existir, se encuentran los traslativos de dominio, los cuales "son denominados así en virtud de la *traditio* o trasmisión del dominio del bien y la transmisión de la titularidad de los derechos que sobre el mismo se tienen, siempre bajo la perspectiva de que las partes concertantes cumplan con lo que les incumba obligacionalmente."⁶

⁴ ARTICULO 1669.- NOCIÓN DE CONTRATO. Contrato es el convenio que produce o transfiere derechos y obligaciones.

⁵ Montero Serrano, César, Contratos Traslativos de Dominio, En *Cien Años de Derecho Civil en México 1910-2010: Conferencias en homenaje a la Universidad Nacional Autónoma de México por su centenario*, José A. Sánchez Barroso, (Coord.), México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p.p.93-94 Fecha de consulta: 11 de abril de 2017. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3834/10.pdf>

⁶ Montero Serrano, César, Contratos Traslativos de Dominio, En *Cien Años de Derecho Civil en México 1910-2010: Conferencias en homenaje a la Universidad Nacional Autónoma de México por su centenario*, José A. Sánchez Barroso, (Coord.), México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 94 Fecha de consulta: 11 de abril de 2017. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3834/10.pdf>



Por su parte, la Ley General de Bienes del Estado de Morelos que se encarga de regular la capacidad jurídica del Estado y sus Municipios para adquirir y poseer toda clase de bienes, muebles e inmuebles, que les fueren necesarios para el cumplimiento y desarrollo de sus funciones y realización de los programas de Gobierno, también regula la figura de la permuta, al disponer en su artículo 56, fracción I, entre las atribuciones de la Comisión de Avalúos de Bienes Estatales, la de valuar los inmuebles y muebles objeto de las operaciones de adquisición, enajenación, permuta, o de cualquier otra naturaleza autorizada por esta Ley, cuando sea necesario.

Así también, en armonía con tal previsión, el artículo 59 de la misma Ley, en su segundo párrafo señala que en los casos de permutas de inmuebles estatales el importe del producto no podrá ser inferior al señalado en el dictamen respectivo; en tanto que el artículo 67 prevé que tanto las ventas en subasta, como las de bienes inmuebles destinados al servicio de alguna dependencia del Gobierno Local, de un organismo descentralizado de la Administración Pública, o de los Municipios, así como las permutas, se harán sobre la base de las estimaciones periciales que efectúe la referida Comisión de Avalúos.

Respecto de la permuta, el desarrollo jurisprudencial esencialmente se ha dado en materia agraria, sin embargo, en materia civil, destaca el siguiente criterio:

PERMUTA DE COSAS VENDIBLES Y NO VENDIBLES.

Aun cuando generalmente el contrato de permuta se contrae a dos derechos de propiedad, todas las cosas susceptibles de ser vendidas son adecuadas también, para ser permutadas, y así puede celebrarse el contrato entre una propiedad y un usufructo, un usufructo con una nuda propiedad, la propiedad o el usufructo contra una servidumbre, un derecho real contra un derecho personal, un establecimiento mercantil o un edificio contra un derecho real o un derecho personal, etcétera. La permuta puede incluso consistir en derechos indivisos que



- II. Avalúo, al dictamen de valuación emitido por la CABA, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Bienes del Estado de Morelos;
- III. CABA, a la Comisión de Avalúos de Bienes Estatales;
- IV. Carpeta técnica, al expediente que contiene los documentos técnicos y jurídicos con la información necesaria para la permuta de un bien inmueble propiedad de la Comisión y del que se pretenda adquirir;
- V. Comisión, a la Comisión Estatal de Reservas Territoriales;
- VI. Entidades Paraestatales, a las Entidades Paraestatales que integran la Administración Pública Estatal;
- VII. Junta de Gobierno, a la Junta de Gobierno de la Comisión;
- VIII. Ley, a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos;
- IX. Permuta, al contrato por virtud del cual uno de los contratantes transmite al otro el dominio de un bien inmueble, a cambio de otro cuya propiedad se le transfiere igualmente, de conformidad con lo establecido por la normativa aplicable y el presente Acuerdo;
- X. Secretaría, a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Poder Ejecutivo Estatal, y
- XI. Secretaría de Obras Públicas, a la Secretaría de Obras Públicas del Poder Ejecutivo Estatal.

Artículo 3. La Junta de Gobierno está facultada para interpretar el presente Acuerdo para efectos administrativos, así como para resolver los conflictos que se susciten por su aplicación y cualquier otra situación no prevista en el mismo, conforme a la normativa aplicable.

CAPÍTULO II DE LA PERMUTA

SECCIÓN PRIMERA ASPECTOS GENERALES



MORELOS
PODER EJECUTIVO

Artículo 9. Para efectos de la celebración del contrato de permuta se fijará como valor del inmueble el contenido en el avalúo.

En los casos en que el valor del bien inmueble a adquirir por la Comisión, sea inferior al que ella permutará, la contraparte deberá efectuar el pago en numerario por la diferencia que corresponda.

Artículo 10. La permuta deberá ser formalizada ante la fe del Notario Público que designe la Comisión.

Artículo 11. Una vez formalizada la permuta, la Comisión realizará los trámites necesarios para su inscripción en el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria del Estado de Morelos y en el Instituto de Servicios Registrales y Catastrales del Estado de Morelos.

SECCIÓN SEGUNDA DE LA INTEGRACIÓN DE LA CARPETA TÉCNICA

Artículo 12. Para iniciar el trámite de integración de las carpetas técnicas de permuta, la Comisión deberá obtener previamente el dictamen de la Secretaría, respecto de la viabilidad del uso o destino que se le pretende otorgar al bien inmueble a adquirir, a efecto de verificar que con su adquisición se podrá cumplir con su objeto.

Artículo 13. Las carpetas técnicas deberán integrarse por separado, respecto del bien inmueble a enajenar y el que se pretende adquirir, debiendo contener cuando menos los siguientes requisitos, atendiendo al bien que corresponda:

- I. Título de propiedad;
- II. Certificado de existencia o inexistencia de gravámenes, vigente, expedido por la oficina registral correspondiente;



DE LA AUTORIZACIÓN PARA LA PERMUTA

Artículo 15. Integradas las carpetas técnicas, la persona titular de la Dirección General de la Comisión, presentará a la Junta de Gobierno la solicitud de autorización de permuta, en la que integrará la siguiente información:

- I. Resumen de los antecedentes del bien inmueble a enajenar y adquirir;
- II. Resumen pormenorizado de las documentales que integran la carpeta técnica;
- III. Avalúo vigente del bien inmueble;
- IV. Resumen del dictamen de la Secretaría, y
- V. Conclusiones.

Artículo 16. La Junta de Gobierno en la sesión correspondiente podrá solicitar se le haga llegar la documentación que integra las carpetas técnicas, a efecto de valorar la viabilidad de la permuta, y una vez emitida la autorización, la Comisión por conducto de su Titular, ejecutará todos los actos necesarios para lograr la celebración del contrato respectivo, en términos de lo dispuesto por el presente Acuerdo y demás normativa aplicable.

CAPÍTULO III DE LA SUPLETORIEDAD Y SANCIONES

Artículo 17. Serán aplicables supletoriamente a lo previsto en el presente Acuerdo las disposiciones contenidas en la Ley General de Bienes del Estado de Morelos, el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos y el Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos y Procedimientos para enajenar y dar en uso los bienes inmuebles propiedad estatal, ante la autorización del Congreso del Estado a favor del titular del Poder Ejecutivo Estatal.

Artículo 18. Las permutas que se realicen en contravención a lo dispuesto en el presente Acuerdo serán nulas de pleno derecho o inexistentes, según corresponda de conformidad con la omisión de que se trate.



MORELOS
PODER EJECUTIVO

MATÍAS QUIROZ MEDINA

****** EN REPRESENTACIÓN DEL
SECRETARIO DE HACIENDA**

****** EN REPRESENTACIÓN DEL
SECRETARIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**

****** EN REPRESENTACIÓN DE LA
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL**



MORELOS
PODER EJECUTIVO

****** EN REPRESENTACIÓN DEL
CONSEJERO JURÍDICO**

LA PRESENTE HOJA DE FIRMAS FORMA PARTE DEL ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA REGULAR EL PROCEDIMIENTO DE PERMUTA DE BIENES INMUEBLES PROPIEDAD DE LA COMISIÓN ESTATAL DE RESERVAS TERRITORIALES