

“2017, AÑO CENTENARIO DE LA PROMULGACIÓN DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS”

Diciembre 11, 2017.

**MANIFIESTO DE IMPACTO REGULATORIO DE LA INICIATIVA DE
DECRETO POR LA QUE SE EXPIDE LA LEY DE CONSTRUCCIÓN DEL
ESTADO DE MORELOS; Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES
DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS, DE LA
LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO
SUSTENTABLE DEL ESTADO DE MORELOS, Y DE LA LEY DE
PROTECCIÓN CIVIL PARA EL ESTADO DE MORELOS, ELLO EN
MATERIA DE CONSTRUCCIÓN.**

I. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La propiedad es el derecho real de usar, disfrutar y disponer de los bienes, con las limitaciones que exija el interés público y con arreglo a las modalidades que fijen las leyes de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 999 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos.

Así mismo nuestra Carta Magna establece mediante su artículo 27 que la nación tendrá todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de

apropiación, con objeto de hacer una distribución 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, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Ahora bien, el 26 de agosto de 2009, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 4736, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, la cual establece en su Título Sexto, Capítulo III, referente a la Construcción y Ejecución de Obras, en sus artículos 137 y 138, que toda obra, construcción o edificación que se realice en el territorio estatal requerirá de licencia de construcción conforme a lo señalado en las leyes y reglamentos aplicables en la materia.

Por su parte, el artículo 115, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a los municipios para otorgar licencias y permisos para construcciones; asimismo, en la porción normativa inicial de la referida fracción, sujeta dicha facultad a los términos prescritos por las leyes federales y estatales relativas.

En ese sentido, la facultad reglamentaria municipal debe encontrar una armonía natural con las disposiciones legales estatales y federales, dado que en ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado mediante sus criterios de autoridad, señalando que las leyes estatales en materia municipal deben orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado¹, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos; lo que se traduce en que la facultad reglamentaria municipal abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo, en virtud de que queda reservado a las leyes estatales en materia municipal, la regulación, entre otros, de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los municipios de un mismo Estado.

Por otra parte, el máximo tribunal del país ha sostenido que también la relación entre los reglamentos municipales de servicios públicos y las leyes estatales en materia municipal, se rige por el principio de competencia y no por el de jerarquía; que ya se trata de un esquema, en cuyo contexto, un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino

¹REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA. Época: Décima Época, Registro: 160764, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 45/2011 (9a.), Página: 302

LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Novena Época, Núm. de Registro: 176948, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Octubre de 2005, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 133/2005, Página: 2068

ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS PARA AUTORIZAR, CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO, ASÍ COMO PARA OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONSTRUCCIONES DENTRO DE SU TERRITORIO NO ES IRRESTRICTO, Época: Décima Época, Registro: 2000949, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a. XLIV/2012 (10a.), Página: 601.

que cada uno tiene las atribuciones que le han sido constitucionalmente conferidas.

Ahora bien, respecto a la interpretación de la fracción II relacionada con la V, ambas del artículo 115 de la Constitución Federal, se ha sostenido que las legislaturas de los Estados pueden crear leyes que incidan en el ámbito municipal en materia de construcción; lo que da lugar a la obligación del Municipio para considerarlas.

Por su parte, el artículo 116, párrafo segundo, fracción VI, de la Constitución Local establece que los Ayuntamientos, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para otorgar licencias y permisos para construcciones.

Esto es, los constituyentes tanto federal como local, dotaron de competencia a la Administración Municipal para otorgar licencias y permisos de construcción, con la condicionante de que dicha atribución se ajuste al marco que determinen las leyes federales y locales.

En efecto, los municipios tendrán que respetar el contenido de las bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure la actuación a cada

nivel, siendo que al Estado compete sentar las bases generales, a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales.

Ello porque, si bien es cierto que la norma fundamental prevé que los municipios están facultados para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, respectivamente, constituyéndose un régimen a favor del fortalecimiento de la autonomía municipal; también lo es que a partir de la naturaleza constitucional concurrente de la materia, debe interpretarse que el ejercicio de tales atribuciones por los municipios no es irrestricto, pues se encuentra indefectiblemente sujeto a los lineamientos y a las formalidades señaladas en las leyes federales y estatales, de ahí que no pueda considerarse como un ámbito exclusivo y aislado de aquéllos, sin posibilidad de intervención por parte de otros dos niveles de gobierno.

En adición a lo anterior, deber considerarse lo previsto en el artículo 60 de la vigente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el cual faculta a la legislación local, en las materias objeto de esa Ley, para establecer los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones,

fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística.

II. RIESGOS DE NO IMPLEMENTAR EL PROYECTO

El artículo 66 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable, advierte diversos requisitos que son necesarios en caso de tratarse de acciones, proyectos u obras que se encuentren ubicados en zonas de riesgo conforme a los planes o programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial aplicables; en ese sentido, se establece que las autoridades, antes de otorgar licencias relativas a usos de suelos, edificaciones y construcciones, así como factibilidades y demás autorizaciones urbanísticas, deberán solicitar un estudio de prevención de riesgo que identifique que se realizaron las medidas de mitigación adecuadas, en los términos de las disposiciones de la propia Ley, la Ley General de Protección Civil y las Normas Oficiales Mexicanas que se expidan al efecto.

De igual forma, se contempla el supuesto de que, independientemente de los casos a que alude el párrafo anterior, cuando no exista regulación expresa, las obras e instalaciones previstas en el artículo 67 de la Ley General de Asentamientos Humanos deberán contar con estudios de prevención de riesgos, tomando en cuenta su escala y efecto. Destacando que las autorizaciones para el crecimiento urbano deberán ajustarse a dichos estudios, y en ningún caso podrán asignarse usos o aprovechamientos

urbanos o asentamientos humanos en zonas de alto riesgo que no hubieran tomando medidas de mitigación previas. En tales zonas estará estrictamente prohibido realizar cualquier obra o edificación de carácter permanente. Por lo que en dicha Ley se prevé que las autoridades municipales serán las encargadas de inspeccionar y verificar que cada una de las construcciones cuenten con licencia de construcción, así como aquellas que no la tengan, evitando se generen riesgos posteriores por la falta de inspección y verificación de que las obras se están realizando conforme a la legislación aplicable.

La multicitada Ley General de Asentamientos Humanos, también obliga a las autoridades estatales y municipales competentes a realizar las modificaciones necesarias a los planes y programas de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial para que las zonas consideradas como de riesgo no mitigable se clasifiquen como no urbanizables o con usos compatibles con dicha condición, por lo que de no contar con la Ley de Construcción del Estado de Morelos, la cual será la Ley base para armonizar el ámbito reglamentario municipal, se podría generar una inequidad en el tema de urbanización y construcción en las diferentes regiones del Estado.

Así mismo, señala la obligación de las autoridades federales, estatales o municipales de asegurarse, previamente a la expedición de las autorizaciones para el uso, edificación o aprovechamiento urbano o habitacional, cambio de uso del suelo o impactos ambientales, del cumplimiento de las leyes estatales

y federales en materia de prevención de riesgos en los asentamientos humanos; por lo que con la iniciativa que nos ocupa se salvaguarda la integridad de la población en general, evitando riesgos futuros y daños, ya que al establecer la regulación de todo tipo de construcciones que se realicen en el estado de Morelos, se generan condiciones para que las construcciones sean supervisadas por un profesional experto, así como se garantiza que se cumpla con estándares de construcción que respeten las Normas Oficiales Mexicanas, así como las normas técnicas que sea emitidas y los criterios de materiales y prevención de riesgos según el tipo de construcción de que se trate; por lo que incluso se estaría dando cumplimiento parcial a lo ordenado por el Artículo Tercero Transitorio de la citada Ley General de Asentamientos Humanos.

En ese sentido, con la presente iniciativa se busca dotar de la uniformidad necesaria respecto de aspectos básicos que deben ser común denominador en los instrumentos regulatorios que expidan los ayuntamientos dentro de sus ámbitos competenciales.

Uno de los aspectos que tiene relevante importancia es la figura de Director Responsable de Obra, toda vez que éste serán quien realice la supervisión constante de la obra de construcción, desde la fase de diseño, pasando por las fases de construcción, operación y mantenimiento hasta su puesta en marcha, así como demolición, en su caso, de una edificación existente; sin

embargo, actualmente de los municipios que cuentan con normativa en materia de construcción, no todos prevén al Director Responsable de Obra.

III. FUNDAMENTO LEGAL DEL PROYECTO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

Ley General de Asentamientos Humanos

Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos

Ley de Protección Civil para el Estado de Morelos

Ley Sobre el Régimen del Condominio de Inmuebles para el Estado de Morelos

Ley de Vivienda del Estado Libre y Soberano de Morelos

Ley de Obra Pública y servicios relacionados con la misma del Estado de Morelos

IV. ALTERNATIVAS DE POSIBLE SOLUCIÓN

Sería que los Ayuntamientos puedan diseñar las normas reglamentarias que, dentro de su ámbito territorial, regulen las actividades del otorgamiento de licencias de construcción; sin embargo, solo 19 municipios del Estado

cuentan con un Reglamento en materia de construcción, entre los que se encuentran los siguientes:

1. Mazatepec
2. Tetela del Volcán
3. Cuautla
4. Huitzilac
5. Atlatlahucan
6. Jiutepec
7. Amacuzac
8. Cuernavaca
9. Puente de Ixtla
10. Temixco
11. Xochitepec
12. Yautepec
13. Ayala
14. Jojutla
15. Tepoztlán
16. Zacatepec
17. Yecapixtla
18. Emiliano Zapata
19. Tlaltizapán

Mismos que tienen como fecha de expedición entre el año 2000 y 2010, y no se encuentran actualizados con los nuevos parámetros y normas oficiales en materia de construcción, siendo el único reglamento que cuenta con actualizaciones el Reglamento de Construcción del Municipio de Cuernavaca; sin embargo, dadas las circunstancias de que 14 municipios no cuentan con Reglamento en la materia y otros 18 no están actualizados, es necesario expedir la Ley de Construcción del Estado de Morelos para que los municipios cuenten con una Ley marco que les permita expedir sus reglamentos en los términos generales y así mismo con las particularidades de cada municipio.

V. COSTOS Y BENEFICIOS

En aras de seguir sumando esfuerzos para hacer frente al detrimento material que han sufrido las familias morelenses con motivo del fenómeno natural del 19 de septiembre de 2017, pero sin tolerar condiciones o regulaciones que permitan volver a sufrir la problemática de riesgo en la construcción que, a futuro, nos lleven a un escenario similar al que hoy se enfrenta; la iniciativa que nos ocupa, tiene por objeto regular todo tipo de construcciones que se realicen en el estado de Morelos, a fin de brindar certeza, sin sacrificar la agilidad necesaria para llevar a buen término las acciones de reconstrucción que se generen en beneficio de la sociedad morelense.

Al respecto, debe considerarse que esta certeza no es sólo en beneficio de la ciudadanía, sino también se traduce en certidumbre legal para los Ayuntamientos, quienes ahora contarán con un marco normativo que rijan las actuaciones que despliegan para el otorgamiento de una licencia de construcción, porque al colmarse los vacíos reglamentarios existentes con las bases generales sentadas en la ley que se propone, sin duda, los actos de las autoridades municipales podrían pasar los controles de legalidad y constitucionalidad de que pudieran ser sujetos por parte de las autoridades jurisdiccionales; lo cual se refleja incluso en finanzas sanas y que no se vean mermadas por devoluciones ordenadas ante cobros sin sustento provenientes de actos carentes de la debida fundamentación.