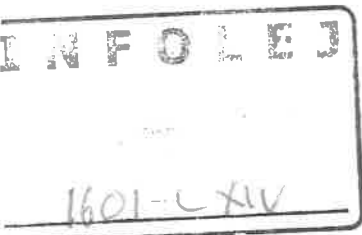




GOBIERNO  
DE JALISCO

PODER  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO



3171



NUMERO DEPENDENCIA  
Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

**C. DIPUTADOS DEL  
H. CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO.  
PRESENTES.**

La suscrita diputada Ana Fernanda Hernández Sanmiguel, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de esta LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado de Jalisco, en uso de las facultades que me confieren los artículos 28 fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco; así como los artículos 27 párrafo 1, fracción I; y los artículos 135 fracción I y 138 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, me permito someter a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente Iniciativa de Decreto que tiene por objeto reformar las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento, de conformidad con la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La manera como las autoridades metropolitanas y municipales en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) han gestionado el ordenamiento del territorio ha tenido efectos negativos como son la fragmentación del entorno urbano y la subutilización de los servicios e infraestructura intra-urbanos existentes. Existe evidencia que tales efectos son el resultado de un fenómeno propio de grandes urbes: la expansión urbana.





GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbanístico para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

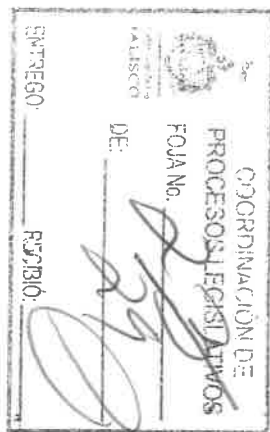
NÚMERO  
DEPENDENCIA

La presente iniciativa tiene por objeto dotar a los gobiernos municipales con una herramienta de gestión de suelo urbano que permita a dichas autoridades, a partir de su implementación, contrarrestar los efectos negativos que la expansión urbana ha generado en las ciudades del Estado de Jalisco, considerando una visión de largo plazo (año 2042) enfocada en un modelo de ciudades *cercanas, conectadas, compactas, equitativas y resilientes* (3C+R).

Se argumentará de qué manera esta herramienta contribuye a restar los efectos que las externalidades negativas del fenómeno de expansión urbana tienen sobre la calidad de vida de los habitantes del área metropolitana, y su contribución a la autoridad para reducir los costos que le implica dotar de infraestructura y equipamiento a los centros de población. Finalmente, se abordará la manera como este instrumento permite un aprovechamiento óptimo del suelo urbano y su contribución en la dotación de vivienda social y combate a la especulación inmobiliaria.

## I. Expansión urbana en el Área Metropolitana de Guadalajara: evidencia, tendencia y efectos.

Las ciudades en el mundo ocupan aproximadamente el tres por ciento del territorio global; sin embargo, generan el setenta por ciento de la riqueza mundial, representan el sesenta por ciento del consumo de energía, emiten el setenta por ciento de gases invernadero y son responsables del setenta por ciento de la generación de residuos.<sup>1</sup> Hoy, la mitad de la población mundial vive en las ciudades, y para el año 2030, cerca del sesenta por ciento vivirá en zonas urbanas. Las ciudades de México siguen la misma tendencia: en 2010,



<sup>1</sup> Recuperado de: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>



GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

NÚMERO

DÉPENDENCIA

el setenta y dos por ciento de los mexicanos vivían en asentamientos urbanos,<sup>2</sup> y de acuerdo con proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) para el año 2030, esta cifra se ubicará en ochenta y tres por ciento.<sup>3</sup>

En esta tendencia observamos un fenómeno en particular: la expansión de las ciudades en nuestro país avanzó a una tasa superior respecto del crecimiento de la población. Se estima que mientras la población de las zonas urbanas a nivel nacional se duplicó entre 1980 y 2010, en el mismo período la extensión de las ciudades se incrementó en promedio 10 veces (SEDESOL, 2012: 147).

En el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG),<sup>4</sup> La superficie del espacio construido se duplicó en un periodo de 25 años con una tasa promedio anual de 2.9% anual (IMEPLAN, 2015), superior a la tasa de crecimiento anual de la población en el mismo periodo de análisis (1990-2015) de 1.9%. La superficie construida pasó de 31,071 Ha en 1990 a 61,820 Ha en 2015 (**Mapa 1**).



<sup>2</sup> El 71.6% de la población vivía en 383 ciudades de más de 15 mil habitantes: SEDESOL. (2012). *La expansión de las ciudades 1980 - 2010*. Recuperado de: [https://www.academia.edu/30672852/La\\_expansi%C3%B3n\\_de\\_las\\_ciudades\\_1980-2010\\_por\\_SEDESOL](https://www.academia.edu/30672852/La_expansi%C3%B3n_de_las_ciudades_1980-2010_por_SEDESOL)

<sup>3</sup> CONAPO. (2011). *Proyecciones de la Población de México 2005-2050*, en base a INEGI (2005): II Censo de Población y Vivienda, 2005. INEGI (2010): XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010.

<sup>4</sup> El Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) se conforma por 9 municipios: Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan y Zapotlanejo.





GOBIERNO  
DE JALISCO

PODER  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

NÚMERO  
DEPENDENCIA



Mapa 1. Evolución del espacio construido en el AMG, 1990, 1999, 2010 y 2015.  
IMEPLAN, 2015.

El estudio realizado por el IMEPLAN (2015)<sup>5</sup> estima que en el año 2045, el AMG habrá incrementado su superficie urbana a 105,253 Ha de construcción, esto es 600 Ha menos de espacio construido que la Ciudad de México en su área urbana en el año 2000.

Este fenómeno por el cual la tasa de crecimiento de la población se ve superada por la velocidad en la que la tierra se convierte en usos no agrícolas o no naturales ha sido ampliamente estudiado en las últimas décadas conociéndose como fenómeno de expansión urbana, ciudad dispersa o difusa, dual, extendida, entre otras.<sup>6</sup> Este fenómeno se observa en el AMG y ha sido documentado plenamente por el Instituto de Planeación y Gestión de Desarrollo en el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano.<sup>7</sup> Los efectos del fenómeno de expansión urbana en la ciudad son los siguientes:

<sup>5</sup> IMEPLAN. (2015). *Área Metropolitana de Guadalajara. Expansión Urbana, análisis y prospectiva: 1970 – 2045*. Consultado de <http://imeplan.mx/>

<sup>6</sup> El Lincoln Institute of Land Policy llevó a cabo en 2012 un estudio comparativo entre 120 ciudades durante el periodo de 1990 – 2000 utilizando diferentes métricas de comparativa y evaluación, con el objetivo de caracterizar el fenómeno de expansión urbana. Puede consultarse en: [www.lincolninstitute.edu/subcenters/atlas-urban-expansion/gis-data.aspx](http://www.lincolninstitute.edu/subcenters/atlas-urban-expansion/gis-data.aspx)

<sup>7</sup> IMEPLAN basa su estudio del fenómeno de expansión urbana en el AMG en la publicación "Atlas de expansión urbana (2012)" desarrollada por el doctor Shlomo Angel. Para una mejor comprensión de este estudio que se basa en

ENTREGA: \_\_\_\_\_ RECIBO: \_\_\_\_\_

COORDINACIÓN DE  
PROCESOS LEGISLATIVOS

FOLIO No. \_\_\_\_\_

DE: \_\_\_\_\_

JALISCO



GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios" conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

NÚMERO

DÉPENDENCIA

- Bajas intensidades de aprovechamiento del suelo en las zonas de crecimiento;
- Pérdida paulatina de densidad poblacional; Subutilización del centro urbano;
- Fragmentación o dispersión del espacio urbanizado de las zonas de expansión.

## I.2 Externalidades asociadas a los efectos del fenómeno de expansión urbana.

Fragmentación y subutilización son quizás los dos efectos asociados al fenómeno de expansión urbana con mayores externalidades negativas: la fragmentación del entorno urbano es la discontinuidad del espacio construido y de la dotación de equipamientos y servicios por parte de las autoridades locales para la población al encontrarse ante vacíos entre el espacio construido y lo rural; en contraste, tenemos la subutilización de los equipamientos y servicios existentes en espacios intra-urbanos consolidados por la relocalización de espacios de vivienda.

Los costos de provisión de servicios y equipamientos aumentan exponencialmente a medida que las distancias se incrementan: mientras más alejadas se encuentren las viviendas de los centros de trabajo o educativos, mayores serán las distancias y los costos de los recorridos diarios de los habitantes de las ciudades, lo que se traduce no sólo en más tráfico y mayor contaminación ocasionada por la movilización de una gran cantidad de vehículos motorizados, sino también en una de las peores experiencias (en términos económicos y psicológicos) de traslado rutinario casa-trabajo en el mundo.<sup>8</sup> En la publicación *México Compacto, las condiciones para la*

una muestra de 120 ciudades se puede consultar la siguiente liga: <http://www.lincolnst.edu/subcenters/atlas-urban-expansion/gis-data.aspx>

<sup>8</sup> Cámara de Senadores. (2014). *México Compacto, las condiciones para la densificación urbana inteligente en México*.





GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbanístico para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

NÚMERO  
DEPENDENCIA

*densificación urbana inteligente en México* editada en conjunto por el Senado de la República, la fundación IDEA (implementación, diseño, evaluación y análisis de políticas públicas) y SIMO (sistemas de inteligencia en mercados y opinión), señalan que las externalidades del fenómeno de expansión urbana descontrolada genera fracturas en la cohesión social, daños ecológicos e inmovilidad en las grandes ciudades; volviéndolas vulnerables a fenómenos como el cambio climático y a circunstancias de impacto social como desigualdad y segregación, que se manifiestan también en términos de distribución territorial.

#### 1.2.1 Subutilización.

La relocalización de espacios de vivienda en el AMG entre 1990 y 2015 ha tenido como efecto que el municipio de Guadalajara perdiera el 18% de su densidad poblacional y el 11.5% de su población. Hablamos de una subutilización del equipamiento e infraestructura por el abandono nocturno del centro metropolitano, es decir, como consecuencia del cambio de uso de suelo habitacional a uso comercial y de servicios.<sup>9</sup> En contraste, tenemos el aprovechamiento de estos equipamientos y servicios en las horas del día por la *población flotante*. De acuerdo con el estudio *Expansión urbana. Análisis y prospectiva 1970 – 2045* (IMEPLAN, 2015), la población flotante en el centro metropolitano hace uso de los servicios del municipio como son seguridad, pavimentación, alumbrado o recolección de basura, que sin embargo son sólo financiados por quienes actualmente viven en el municipio (con evidentes costos para la autoridad local). Se estima un número de población flotante (con fines de trabajo y estudio principalmente) casi idéntica a la de la población residente: un millón 120 mil personas.

<sup>9</sup> POTMET. (2010). Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMG. Recuperado de: [www.imeplan.mx](http://www.imeplan.mx)

ENTREGO:	RECIBO:
COORDINACIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS	
FOJA No. _____	
DE: _____	



GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

NÚMERO  
DEPENDENCIA

La expansión de la ciudad genera la necesidad más traslados, tanto de residentes como de la población flotante. En el AMG, la proporción de viajes sigue la siguiente jerarquía:

Transporte público (46%);

Vehículo particular (33%);

A pie (13%);

Bicicleta (3%).<sup>10</sup>

El incremento del parque vehicular corrobora esta necesidad: durante el periodo de 1990 a 2014 el aumento de los vehículos privados en el AMG se incrementó más de 300% pasando de 328 mil a un millón 329 mil al final del periodo (IMEPLAN, 2015: 56). El análisis de traslado origen – destino de los vehículos revela que los municipios del AMG son orígenes siendo Guadalajara y Zapopan los destinos (por motivos de trabajo principalmente), lo que confirma el fenómeno de *población flotante* (IMEPLAN, 2015: 55).

El incremento del parque vehicular y el uso intensivo de los vehículos motorizados son responsables de diversas externalidades negativas asociadas con la salud física y psicológica:

Son los responsables del 43% de las emisiones de gases de efecto invernadero (de contaminantes atmosféricos monóxido de carbono y dióxido de nitrógeno) y causa de infecciones agudas de las vías respiratorias en niños menores a cinco años (Ramírez Sánchez, Hermes Ulises, Andrade García, María Dolores, et. al. 2006).<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Centro Mario Molina. (2018). *Análisis integral sobre la sustentabilidad urbana en el Área Metropolitana de Guadalajara, Jalisco*. Recuperado de: [http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2019/05/7-Resumenejecutivo\\_guadalajara\\_2018.pdf](http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2019/05/7-Resumenejecutivo_guadalajara_2018.pdf)

<sup>11</sup> Ramírez Sánchez, Hermes Ulises, Andrade García, María Dolores, et. al. (2006). *Contaminantes atmosféricos y su correlación con infecciones agudas de las vías respiratorias en niños de Guadalajara, Jalisco*. Salud Pública Mex,





GOBIERNO  
DE JALISCO

PODER  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

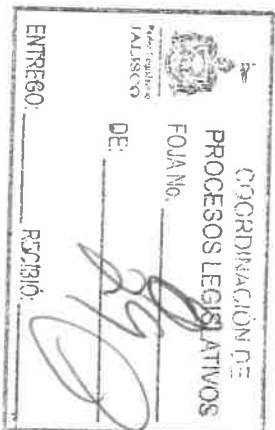
NÚMERO  
DEPENDENCIA

Han generado un incremento en los tiempos de recorrido de hasta tres horas por traslado (Jalisco como vamos, 2016).<sup>12</sup> En 2018 se verificó una velocidad promedio de desplazamiento de vehículos en el AMG de 23.5 Km/h contra 24.6 Km/h verificado desde 2014.<sup>13</sup>

### 1.2.2 Fragmentación.

El IMEPLAN realizó un estudio para identificar el potencial de desarrollo urbano basado en los vacíos intra-urbanos identificados entre el anillo periférico y el centro. El resultado arrojó un potencial para desarrollo urbano de 5,988 Ha (equivalente al 9.68% de la superficie actual de la mancha urbana) las cuales cuentan con cobertura de servicios, equipamiento y conectividad de transporte (IMEPLAN, 2015: 94). Estas áreas se encuentran especulando el valor futuro de sus predios respecto al valor actual, lo cual tiene como consecuencia un encarecimiento del precio del suelo que dificulta la asequibilidad de vivienda de interés social por parte de grupos menos favorecidos económicamente. Se estima un rezago habitacional en el AMG de 11% (POTMET, 2010: 216) considerando hacinamiento y déficit de espacios físicos, lo que contrasta con la superficie de espacio vacío intra-urbano.<sup>14</sup>

Es importante considerar además el déficit de espacio público recreativo el cual presta importantes servicios ambientales a la ciudad. De acuerdo a un estudio



Vol. 48, No. 5, Cuernavaca sep./oct. Recuperado de:  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0036-36342006000500005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342006000500005)

<sup>12</sup> Jalisco Como Vamos. (2016). *¿Cómo nos vemos los tapatíos?*, 5a encuesta de percepción ciudadana sobre calidad de vida 2016. Jalisco, México: Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida: Jalisco Como Vamos

<sup>13</sup> MIDE. (2018). *Velocidad promedio de desplazamiento de los vehículos de motor en el Área Metropolitana de Guadalajara*. Recuperado de: <https://seplan.gob.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/397>

<sup>14</sup> De acuerdo con el IIEJ, entre 2020 y 2025 se tendrán que construir 171 mil viviendas, y entre 2025 y 2030 151 mil, advirtiendo que quizás estas proyecciones se queden cortas respecto a sus proyecciones para el quinquenio 2005 – 2010. El documento puede consultarse en:  
<https://ileg.gob.mx/contenido/PoblacionVivienda/libros/LibroDiezproblemas/Capitulo9.pdf>





GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

NÚMERO  
DEPENDENCIA

realizado por el Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco (IITEJ), donde se analizó la distribución de las áreas verdes y la vegetación en la ciudad a partir de imágenes satelitales SPOT 5 de 2009 del INEGI, se encontró que el 34% de los habitantes de Guadalajara viven en zonas críticas o de carencias severas de vegetación de 4 m<sup>2</sup> de áreas verdes por habitante, cifra muy por debajo de los 9m<sup>2</sup> recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS).<sup>15</sup> Por otro lado, se ha estimado que el costo de introducción de servicios públicos, una vez que se han consolidado los asentamientos humanos que no fueron planeados, es 2.7 veces mayor.<sup>16</sup>

El fenómeno de expansión urbana supone altos costos sociales, económicos y ambientales para los gobiernos locales quienes tienen a su cargo la encomienda del ordenamiento del territorio y la gestión urbana, así como para los ciudadanos que habitan el área metropolitana. Así entonces, el problema público puede expresarse de la siguiente manera:

### Problema público:

*"La expansión urbana en el AMG ha fragmentado el entorno urbano y propiciado la subutilización del suelo intra-urbano existentes, generando vacíos al interior de la ciudad desde donde se promueve la especulación que incide en el valor del suelo y altos costos para la autoridad en la atención de las externalidades negativas ambientales, de movilidad y cohesión social; deteriorando la calidad de vida de sus habitantes quienes buscan su desarrollo en puntos cada vez más distantes del centro de la metrópoli."*

<sup>15</sup> Instituto de Información Estadística y Geográfica, Jalisco. Consultado de: <http://sitel.jalisco.gob.mx/areasverdes/>

<sup>16</sup> Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014 – 2018.





GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios" conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

NÚMERO  
DEPENDENCIA

## II. El Reagrupamiento de Predios como Instrumento de Gestión de Suelo Urbano y su contribución a un nuevo modelo de ciudades.

La planificación urbana es el *proceso de toma de decisiones sobre el territorio*<sup>17</sup> (en relación a los usos, destinos, densidades, límites, etc.) que llevan a cabo las administraciones municipales en el país.<sup>18</sup> La administración sobre la planificación urbana es la gestión del suelo urbano para lo cual la autoridad se vale de una serie de herramientas. En el Código Urbano para el Estado de Jalisco se enuncian una serie de instrumentos como son las áreas de cesión para destinos, las transferencias de derechos de desarrollo urbano o la zonificación. El Reagrupamiento de Predios (REAPRE)<sup>19</sup> es un instrumento que se suma a las herramientas con las que cuentan los municipios para llevar a cabo la gestión del territorio.

Considerando la visión para el desarrollo territorial de las ciudades en el Estado, esto es, un modelo de ciudades cercanas, conectadas, compactas, equitativas y resilientes (3C+E+R),<sup>20</sup> el reagrupamiento de predios cobra relevancia por su capacidad para vincular otros instrumentos de gestión y la participación de los propietarios en el proceso de planeación.

<sup>17</sup> Diego Andrés Arcia, Juan Felipe Pinilla, María Juliana Rojas, Saivador Herrera Montes y Tania Romero López. (2022). *Instrumentos de gestión de suelo para el desarrollo urbano: el caso del reagrupamiento parcelario en el Área Metropolitana de Guadalajara*, México. BID. Pp. 14.

<sup>18</sup> Se establecen las facultades de los municipios para la planeación del desarrollo urbano en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>19</sup> No es sino hasta finales de 2016 que la figura del REAPRE se incorpora como una herramienta de gestión de suelo con la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (artículo 86). Nos referiremos al instrumento como *reagrupamiento de predios* en contraste con el *reagrupamiento parcelario* a que se refiere la LGAHOTDU dada la connotación que el concepto *parcelario* hace de los polígonos bajo el régimen agrario y que no corresponden al régimen de propiedad intra-urbana.

<sup>20</sup> Esta visión se estableció formalmente con la emisión del primer instrumento de planeación territorial metropolitano para el Área Metropolitana de Guadalajara, el POTMet en 2016. Con la actualización del instrumento en 2024, se da continuidad al mismo modelo de desarrollo territorial basado en una estructura policéntrica del territorio. El instrumento se encuentra disponible en: <https://www.imeplan.mx/ordenamiento-territorial>





GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

NÚMERO  
DEPENDENCIA

Como demuestran otros ejemplos internacionales,<sup>21</sup> el reagrupamiento de predios puede alcanzar diversos objetivos:

- I. Agrupar los predios de diferentes propietarios en una determinada área para que sean desarrollados de forma conjunta y coordinada;
- II. Garantizar el desarrollo de áreas de cesión para destino necesarias para ejecutar acciones urbanísticas de crecimiento, mejoramiento y renovación urbana;
- III. Facilitar la financiación de las obras de infraestructura y equipamiento requeridas con cargo al aumento del valor del suelo producto de las decisiones de ordenamiento territorial;
- IV. Generar una mejor distribución y aprovechamiento del suelo para garantizar un reparto equitativo de cargas y beneficios urbanísticos;
- V. Garantizar la vinculación de los propietarios a través de figuras de concertación y administración;
- VI. Potencializar y capturar el aumento del valor del suelo que se deriva de usos más rentables y mejores aprovechamientos;
- VII. Ser un instrumento que permita las gestiones de suelo para liberar derechos de vía, generar espacios para el desarrollo de equipamientos y espacios públicos, fomentar el aprovechamiento e integración de vacíos intraurbanos y generar áreas para el desarrollo de vivienda social.

Considerando las bondades del instrumento, en 2019 el Banco Interamericano de Desarrollo realizó un ejercicio de cooperación técnica con el Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN) para la elaborar un pilotaje del instrumento en un polígono específico de la ciudad y elaborar a partir de este ejercicio una serie de recomendaciones de carácter legal, institucional y técnico para su implementación en el AMG.

<sup>21</sup> Es utilizada la herramienta por países como España, Australia o India; siendo los casos latinoamericanos más representativos los de Ecuador, Colombia y Brasil. Para una comprensión extendida del modelo en otras latitudes se puede revisar el trabajo desarrollado por Martim O. Smolka para el *Lincoln Institute of Land Policy*: O. Smolka, Martim. 2013. Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.lincolninstitute.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/implementation-recuperacion-de-plusvalias-full\\_0.pdf](https://www.lincolninstitute.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/implementation-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf)





GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios" conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

El proyecto de pilotaje se desarrolló para el polígono ubicado en la zona industrial de Agua Azul, en el municipio de Guadalajara. La caracterización del sitio y lo que emergió de dicho ejercicio no solo es una propuesta urbanística de reconfiguración y localización de espacios, equipamientos e infraestructura; se trata de un proceso de gestión social que involucra a los dueños de los predios, la determinación de las cargas (costos) y beneficios del proyecto y su distribución en la lógica de capturar la plusvalía que podría generarse de *efectivamente* implementar el proyecto. La propuesta puede consultarse en la publicación de la consultoría.<sup>22</sup> El pilotaje nos permite visualizar y entender mejor algunos de los objetivos del instrumento:

	ANTES		DESPUÉS	
		PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN SOBRE EL SUELO TOTAL (%)		PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN SOBRE EL SUELO TOTAL (%)
NÚMERO DE PREDIOS	105		89	
ÁREA PRIVADA (LOTES)	18,5 HA	70	9,4 HA	35
ÁREA PÚBLICA	8,1 HA	30	17,2 HA	65
ÁREA TOTAL	26,6 HA	100	26,6 HA	100

ENTREGO: \_\_\_\_\_ RECIBO: \_\_\_\_\_

DE: \_\_\_\_\_

FOJA No. \_\_\_\_\_

COORDINACIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS

<sup>22</sup> Arcia, Diego Andres *et al.* (2022). Instrumentos de gestión del suelo para el desarrollo urbano: El caso del reagrupamiento parcelario en el Área Metropolitana de Guadalajara, México. BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/instrumentos-de-gestion-del-suelo-para-el-desarrollo-urbano-el-caso-del-reagrupamiento-parcelario>



GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

NÚMERO  
DEPENDENCIA

#### PROPUESTA URBANÍSTICA - OCUPACIÓN DEL SUELO

ANTES



DESPUÉS



- **Localización del polígono de actuación.**

El pilotaje se formuló para una zona urbana donde existe una alta probabilidad de desplazamiento de personas a estaciones de transporte (el radio recomendado por organismos internacionales es de 500 a mil metros, lo que representan 10 minutos de caminata aproximadamente), ya que se localiza cerca de dos vías importantes, una de las cuales cuenta con un sistema de transporte BRT (Mi Macro Calzada). Es además una zona cercana al Centro

ENTREGO:	COORDINACIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS
DE:	FOJA No. 1445
RECIBO:	24/12/13



GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

NÚMERO  
DEPENDENCIA

con poco uso habitacional y una carencia total de espacios públicos, pero consolidada en términos de infraestructura y equipamientos que pueden considerarse subutilizados. El instrumento de reagrupamiento de predios contribuye en este caso a una estrategia de Desarrollo Orientado al Transporte (DOT), cuya metodología es una planificación urbana orientada a la visión de ciudad 3C+E+R, concentrando el desarrollo de vivienda, comercio y servicios en torno a puntos que facilitan el acceso a un sistema de transporte masivo y articulado. El modelo contribuye a combatir las externalidades negativas del fenómeno de expansión urbana, como lo son la contaminación por un uso excesivo del automóvil y el tráfico derivado de dicho uso.

- **Reconfiguración de los predios iniciales y el principio de *Protección y progresividad del Espacio Público*.**

En su tratamiento como una unidad, los predios pueden desarrollarse de manera coordinada garantizando el desarrollo de las áreas de cesión para dotar al polígono de actuación de equipamientos e infraestructura necesaria acorde al proyecto. En el pilotaje se presenta una propuesta urbanística que, a partir de la reconfiguración, es capaz de generar nuevas áreas públicas, incluyendo parques (estos espacios públicos que pueden verse algunos en verde representan el 65 por ciento del proyecto). El principio de *Protección y progresividad del espacio público*, considera los espacios públicos como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana. Las políticas públicas en materia urbana consideran este principio cuando en la gestión del suelo urbano logran generar y fomentar la creación de nuevos espacios públicos.

ENTREGA:	FECHA:	PROCESOS LEGISLATIVOS
DE:	FOJA No.	



GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios" conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

NÚMERO  
DEPENDENCIA

- **Financiamiento de obras de infraestructura y equipamientos**

La ciudad, como organismo vivo, está siempre ávida de elementos que permitan su aprovechamiento. Desplazarnos por la ciudad requiere de obras de infraestructura como son las vialidades, o de espacios de recreación como son los parques, así como equipamientos para la atención de la salud y la educación. Financiar estas obras requiere una planificación urbana que va más allá de los trazos. Una manera de dotar de dichos requerimientos a la ciudad es a través de instrumentos como las áreas de cesión para destinos, financiadas por los propios desarrolladores. Otras obras se financian directamente por el Estado. Como gestor del suelo urbano, el Estado o los Ayuntamientos (en la toma de decisiones sobre el suelo como es permitir mayores densidades, edificabilidad o cambios de uso de suelo) genera incrementos de valor distintos – y más sustanciales – a los que puede generar en su intervención los propietarios de dicho suelo de manera aislada. Los aumentos del valor de la tierra resultante de intervenciones públicas – *plusvalía* – generan valor en proporciones de 4:1 de acuerdo con algunos estudios.<sup>23</sup> La recuperación de esos incrementos de valor generados por la acción pública son importantes para regresar a la ciudad en forma de elementos que permitan su mejor aprovechamiento. Los instrumentos de gestión de suelo como el reagrupamiento de predios permiten capturar estos incrementos para direccionarse en acciones concretas de política pública.

- **Vivienda social y el principio de *Derecho a la ciudad*.**

Durante el análisis de factibilidad financiera del proyecto se determina el valor del suelo antes y después del reagrupamiento, señalando el costo de oportunidad por no implementar el instrumento de gestión. El incremento del valor del suelo que se genera por mejores aprovechamientos e incrementos en

<sup>23</sup> Op. Cit. 21, Pp. 6

ENTREGA: \_\_\_\_\_ RECIBO: \_\_\_\_\_

COORDINACIÓN DE  
PROCESOS LEGISLATIVOS

FOJA No. \_\_\_\_\_

DE: \_\_\_\_\_

JALISCO



GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

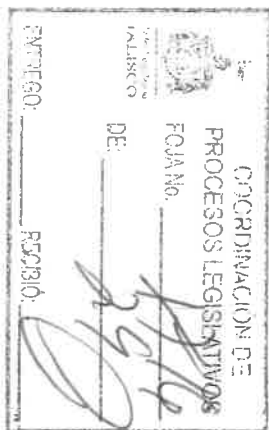
Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios" conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

NÚMERO  
DEPENDENCIA

las densidades de edificación respecto del valor inicial representa la *plusvalía* del proyecto. La captura de esta plusvalía por parte del municipio se refleja en las dotaciones que recibe como contraprestación por las decisiones en materia de desarrollo urbano. De la misma manera como las áreas de cesión para destinos son una obligación para los promotores entregar a título gratuito al municipio, de la misma manera los proyectos de gestión de suelo pueden generar reservas territoriales para implementar planes y programas de vivienda social por parte de los municipios.

### III. Contenido Propositivo de la Iniciativa de Decreto.

La presente iniciativa propone la creación de un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios" al Título Séptimo del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Dicho título guarda similitud con el Título Noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, por ser en este último donde se desarrollan los instrumentos de gestión de suelo. Cualquier otro instrumento de gestión de suelo que se regule desde el CUEJ, encontraría en este Título el sitio idóneo para ser desarrollado ampliamente. Para la conformación de la presente iniciativa se llevaron a cabo una serie de reuniones con los equipos técnicos de las siguientes dependencias: Agencia Municipal de Vivienda del Municipio de Guadalajara, la Dirección de Ordenamiento del Territorio del Municipio de Guadalajara, el Instituto Metropolitano de Planeación y Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara, la Dirección de Gestión Territorial de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial y asesores legislativos de la proponente.







GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

NÚMERO  
DEPENDENCIA

Se propone la creación de seis nuevos artículos (del 205 bis al 205 septies) agrupados en un nuevo Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", como se muestra a continuación:

#### CAPÍTULO IV Del Reagrupamiento de Predios

**Artículo 205 bis.** El reagrupamiento de predios es un instrumento de gestión de suelo urbano que promueve el desarrollo conjunto y coordinado de un grupo de predios de diferentes propietarios con el fin de facilitar y promover la gestión asociada entre éstos y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano. El instrumento tiene los siguientes objetivos:

- I. Agrupar los predios de diferentes propietarios en una determinada área para que sean desarrollados de forma conjunta y coordinada;
- II. Garantizar el desarrollo de áreas de cesión para destino necesarias para ejecutar acciones urbanísticas de crecimiento, mejoramiento y renovación urbana;
- III. Facilitar la financiación de las obras de infraestructura y equipamiento requeridas con cargo al aumento del valor del suelo producto de las decisiones de ordenamiento territorial
- IV. Generar una mejor distribución y aprovechamiento del suelo para garantizar un reparto equitativo de cargas y beneficios urbanísticos;
- V. Garantizar la vinculación de los propietarios a partir de instrumentos legales de constitución y concertación;
- VI. Potencializar y capturar el aumento del valor del suelo que se deriva de usos más rentables y mejores aprovechamientos;
- VII. Ser un instrumento que permita las gestiones de suelo para liberar derechos de vía, generar espacios para el desarrollo de equipamientos y espacios públicos, fomentar el aprovechamiento e integración de vacíos intraurbanos y generar áreas para el desarrollo de vivienda social.

El apartado anterior revisa de manera más detallada los objetivos del instrumento.

**Artículo 205 ter.** Son promotores de proyectos de reagrupamiento de predios:

- I. El Gobierno Federal;
- II. El Gobierno del Estado;
- III. Los Ayuntamientos;
- IV. Propietarios de predios; y
- V. Promotores sociales o privados de la vivienda o de desarrollo urbano.





GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código **NÚMERO** para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento. **DEPENDENCIA**

El ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano son aspectos de interés público que corresponde a los diferentes órdenes de gobierno garantizar: son dos materias sobre las cuales concurren competencias y para las cuales se expidió una Ley General con el propósito de coordinar, entre otras cosas, la planeación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos. Es en este sentido que los instrumentos de gestión de suelo urbano sirven al propósito de la administración pública y para los cuales ser promotores resulta axiomático.

Para los propietarios y promotores sociales y privados (cuando actúan como representantes de los primeros), el reagrupamiento de predios es una herramienta que fomenta la oportunidad de involucrarse en proyectos de ordenamiento territorial sostenible con la generación de suelo para vivienda social y espacio público. En los siguientes artículos se establece la necesidad de generar incentivos para la implementación de los instrumentos de gestión de suelo a partir de elementos como las normas y criterios de desarrollo urbano. Para los promotores sociales y privados es importante tener en cuenta el costo-beneficio de su intervención. La convergencia de distintas herramientas de desarrollo urbano (como transferencias de desarrollo o controles de densidad) son importantes para incentivar su participación.

**Artículo 205 quater.** Los proyectos de reagrupamiento de predios se desarrollarán mediante fideicomiso, asociación o cualquier otro instrumento legal en cuya constitución podrán participar personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por el cual se garantice la administración de los aportes de suelo y recursos, así como la distribución equitativa de las cargas y beneficios urbanos.

Todo proyecto de reagrupamiento de predios deberá contar con un Comité Técnico a través del cual se adopten las principales decisiones asociadas con la ejecución del proyecto. Su conformación y funcionamiento se determinará por cada proyecto.





GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios" conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

En este punto seguimos lo señalado por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que consideró al fideicomiso como el instrumento idóneo para la administración y ejecución de los proyectos de reagrupamiento de predios. Las características del instrumento en cuanto a objetivos, tareas específicas de los componentes (fiduciario, fideicomitente y beneficiario) hacen de la figura legal el mecanismo idóneo para el manejo eficaz y transparente de los recursos aportados.

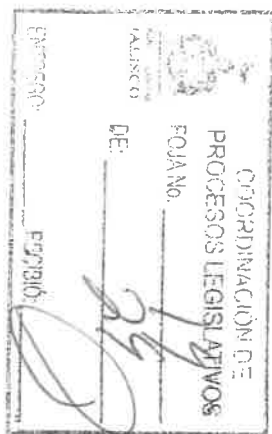
**Artículo 205 quinquies.** El reagrupamiento de predios se podrá implementar en áreas urbanizables, de renovación urbana y urbanización progresiva señaladas en los Planes de Desarrollo Urbano correspondientes.

Los Planes de Desarrollo Urbano deberán incorporar instrumentos de gestión de suelo urbano junto con los criterios, normas y condiciones urbanísticas que los favorezcan en su implementación. Deberán además establecer los incentivos que fomenten el desarrollo urbano por medio de estos instrumentos.

Los municipios que forman parte de un área metropolitana podrán desarrollar una norma técnica común que establezca las condiciones urbanísticas generales, requisitos y procedimientos necesarios para la implementación del instrumento de gestión de suelo urbano de reagrupamiento de predios en el área metropolitana correspondiente.

En este artículo se señalan las áreas susceptibles de implementarse los proyectos de reagrupamiento. Queda claro que se trata de áreas consolidadas y no un instrumento para áreas de reserva urbana. El propósito es como se ha dicho, reconfigurar el espacio intra-urbano para dotarlo de mejores aprovechamientos e incluso generar el suelo necesario para programas de vivienda social.

Se señala la obligación para que los municipios en sus programas de desarrollo urbano incorporen instrumentos de gestión de suelo, y que se regulen por las normas urbanísticas intrínsecas a dichos programas, quedando la consigna que en la regulación de dichas normas se busca generar condiciones que incentiven la implementación del reagrupamiento, como podrían ser los incrementos en coeficientes de densidad, por ejemplo.





GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Municipal para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

Finalmente, se señala la posibilidad para que los municipios conurbados en un área metropolitana desarrollen normas técnicas para el conjunto de los municipios que integran el área y se genere así una congruencia a nivel territorial entre ellos.

**Artículo 205 sexies.** Los proyectos de reagrupamiento de predios podrán ejecutarse a través de cualquier sistema de acción urbanística regulada en el Capítulo VIII del Título Noveno del presente Código.

Para realizar cualquier proyecto de reagrupamiento de predios, además de lo señalado en este Código para cada acción urbanística, el promotor deberá presentar como parte del expediente del proyecto:

- I. La superficie que se destinará para participación municipal según lo establecido en el artículo 205 septies, conforme a la modalidad a implementar;
- II. Los acuerdos por escrito que describen el esquema general de reparto de cargas y beneficios urbanos; y
- III. Los demás complementos que se especifiquen por los reglamentos y normas técnicas municipales o metropolitanas, en materia de reagrupamiento de predios.

Las obras de urbanización y de edificación se desarrollan conforme a los planes de desarrollo urbano siguiendo las directrices de cualquiera de las modalidades de acciones urbanísticas establecidas en el artículo 311 del CUEJ. Recordemos que el instrumento de reagrupamiento de predios es una herramienta de gestión por la cual se administra la planeación del desarrollo urbano, pero la implementación se ejecuta a través de las acciones urbanísticas propiamente. Cada acción urbanística trae consigo una serie de supuestos a los que este artículo suma tres requisitos adicionales: el primero se refiere a especificar la superficie que el promotor considere adecuado ceder al municipio conforme a las opciones señaladas en el siguiente artículo. La *plusvalía* del proyecto generada por las decisiones de la autoridad en materia de gestión urbana (incentivos, aplicación de otros instrumentos o normas de densidad) justifican las cesiones.







GOBIERNO  
DE JALISCO

PODER  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código **NÚMERO** para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios" **DEPENDENCIA** por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

como para dosificar equipamientos o espacio público según las necesidades del entorno urbano. Las modalidades de cesión a que se refiere este artículo fueron analizadas por la Agencia Municipal de Vivienda del Municipio de Guadalajara y la Dirección de Ordenamiento del Territorio de Guadalajara, y se consideraron viables para atraer el interés de los promotores, siempre y cuando se considere un mínimo de superficie de mil metros cuadrados por proyecto. El suelo que se genera en consecuencia y queda en dación gratuita al municipio para vivienda social no podría cambiar su objeto y con ello atender a una de las grandes externalidades negativas del fenómeno de *expansión urbana*.

#### IV. Repercusiones.

Conforme con el artículo 142, numeral 1, fracción I, inciso b, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, se expone a continuación el análisis de las repercusiones que en distintos ámbitos tendría la iniciativa de decreto si llegara a aprobarse:

##### IV.1 Aspecto Jurídico.

Los municipios cuentan con un fundamento en la normativa estatal - concretamente en el Código Urbano para el Estado de Jalisco - que desarrolla de manera más precisa lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano: por lo cual, comienzan a incorporar en la formulación de sus Planes de Desarrollo Urbano los Instrumentos de Gestión de Suelo Urbano como es el de Reagrupamiento de Predios.





GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código **NÚMERO** para el Estado de Jalisco; y **DEPENDENCIA** adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

#### IV.2 Aspecto Social.

Los municipios gestionan grandes extensiones de suelo intra-urbano que permite la reconfiguración de los predios reagrupados para lograr mejores aprovechamientos, tanto en equipamiento e infraestructura, como en generación de suelo urbano para programas de generación de vivienda social. Los municipios logran con la implementación de los instrumentos de gestión de suelo como el Reagrupamiento de Predios, combatir el problema público de *expansión urbana* y sus externalidades negativas.

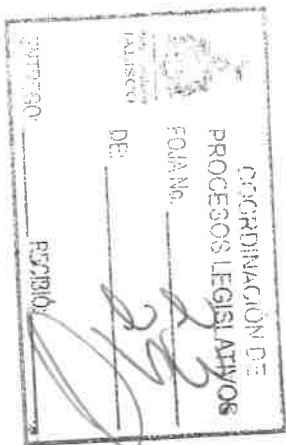
#### IV. Aspecto Presupuestal.

Los municipios encuentran en el instrumento de gestión de suelo de Reagrupamiento de Predios una herramienta de captura de *plusvalía* que contribuya en el financiamiento para la dotación de infraestructura y equipamientos urbanos necesarios para el funcionamiento de las ciudades, además de ser una herramienta que contribuya a la generación de suelo para programas de vivienda social.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente:

### INICIATIVA DE DECRETO

Que reforman las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, y se adicionan las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y se adiciona un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios",





GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

NÚMERO  
DEPENDENCIA

conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

**Artículo Único.** Se reforman las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, y se adicionan las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y se adiciona un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento, para quedar como sigue:

**Artículo 5°.** Para los efectos de este Código, se entiende por:

I a LXXXII [...]

LXXXIII. Zona: Predio o conjunto de predios que se tipifica, clasifica y delimita en función de la similitud o compatibilidad de las actividades a desempeñar, con una utilización del suelo predominante;

LXXXIV. [...];

LXXXV. Resiliencia: la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesta a un peligro para resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse de sus efectos en un corto plazo y de manera eficiente, a través de la preservación y restauración de sus estructuras básicas y funcionales, logrando una mejor protección futura y mejorando las medidas de reducción de riesgos;

LXXXVI. Cargas urbanísticas: Son las obligaciones o contraprestaciones en especie o dinero derivadas de una acción urbanística que deben ser asumidas por los propietarios del suelo, promotores, desarrolladores, o de manera conjunta con el gobierno federal, estatal, o municipal;

LXXXVII. Beneficios urbanísticos. Corresponden a los derechos de uso y aprovechamiento de suelo que se generan por los actos de las entidades públicas y las decisiones colectivas de un asentamiento;







GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código **NÚMERO** para el Estado de Jalisco; y **DEPENDENCIA** adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

LXXXVIII. Las demás a que se refiere la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano aplicables al presente código y que no se encuentran contenidas en el mismo.

## TÍTULO SÉPTIMO DEL SUELO Y LAS RESERVAS TERRITORIALES

### CAPÍTULO I

De las políticas y programas de suelo y reservas territoriales

Artículo 187 a 195. [...]

### CAPÍTULO II

Regularizaciones para el suelo proveniente del régimen agrario

Artículo 195 Bis a 195 Ter. [...]

### CAPÍTULO III

Del derecho de preferencia en zonas de reserva

Artículo 196 a 205. [...]

### CAPÍTULO IV

Del Reagrupamiento de Predios

**Artículo 205 bis.** El reagrupamiento de predios es un instrumento de gestión de suelo urbano que promueve el desarrollo conjunto y coordinado de un grupo de predios de diferentes propietarios con el fin de facilitar y promover la gestión asociada entre éstos y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano. El instrumento tiene los siguientes objetivos:

I. Agrupar los predios de diferentes propietarios en una determinada área para que sean desarrollados de forma conjunta y coordinada;

II. Garantizar la adecuada dosificación de equipamientos y áreas verdes necesarias para ejecutar acciones urbanísticas de mejoramiento, crecimiento y renovación urbana, de acuerdo a la normativa municipal o sectorial aplicable;





GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios", conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

NÚMERO  
DEPENDENCIA

III. Facilitar la financiación de las obras de infraestructura y equipamiento requeridas con cargo al aumento del valor del suelo producto de las decisiones de ordenamiento territorial;

IV. Generar una mejor distribución y aprovechamiento del suelo para garantizar un reparto equitativo de cargas y beneficios urbanísticos;

V. Garantizar la vinculación de los propietarios a partir de instrumentos legales de constitución y concertación;

VI. Potencializar y capturar el aumento del valor del suelo que se deriva de usos más rentables y mejores aprovechamientos; y,

VII. Ser un instrumento que permita las gestiones de suelo para liberar derechos de vía, generar espacios para el desarrollo de equipamientos y espacios públicos, fomentar el aprovechamiento e integración de vacíos intraurbanos y generar áreas para el desarrollo de vivienda social.

**Artículo 205 ter.** Son promotores de proyectos de reagrupamiento de predios:

- I. El Gobierno Federal;
- II. El Gobierno del Estado;
- III. Los Ayuntamientos;
- IV. Propietarios de predios; y
- V. Promotores sociales o privados de la vivienda o de desarrollo urbano.

**Artículo 205 quater.** Los proyectos de reagrupamiento de predios se desarrollarán mediante fideicomiso, asociación o cualquier otro instrumento legal en cuya constitución podrán participar personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por el cual se garantice la administración de los aportes de suelo y recursos, así como la distribución equitativa de las cargas y beneficios urbanos.

Todo proyecto de reagrupamiento de predios deberá contar con un Comité Técnico a través del cual se adopten las principales decisiones asociadas con la ejecución del proyecto. Su conformación y funcionamiento se determinará por cada proyecto, sin que se excluya a los dueños de los predios en su integración.

**Artículo 205 quinquies.** El reagrupamiento de predios se podrá implementar en áreas urbanizables, de renovación urbana y urbanización progresiva señaladas en los Instrumentos de Planeación Urbana Municipal correspondientes.





GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código de Urbanismo para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios" conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

NÚMERO DE  
DEPENDENCIA

Los Planes y Programas de Desarrollo Urbano deberán incorporar instrumentos de gestión de suelo urbano junto con los criterios, normas y condiciones urbanísticas que los favorezcan en su implementación. Deberán además establecer los incentivos que fomenten el desarrollo urbano por medio de estos instrumentos.

Los municipios que forman parte de un área metropolitana podrán desarrollar una norma técnica común que establezca las condiciones urbanísticas generales, requisitos y procedimientos necesarios para la implementación del instrumento de gestión de suelo urbano de reagrupamiento de predios en el área metropolitana correspondiente.

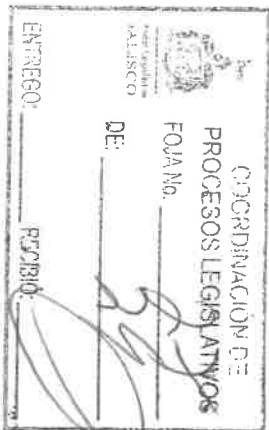
**Artículo 205 sexies.** Los proyectos de reagrupamiento de predios podrán ejecutarse a través de cualquier sistema de acción urbanística regulada en el Capítulo VIII del Título Noveno del presente Código.

Para realizar cualquier proyecto de reagrupamiento de predios, además de lo señalado en este Código para cada acción urbanística, el promotor deberá presentar como parte del expediente del proyecto:

- I. La superficie que se destinará para participación municipal según lo establecido en el artículo 205 septies, conforme a la modalidad a implementar;
- II. Los acuerdos por escrito que describen el esquema general de reparto de cargas y beneficios urbanos; y
- III. Los demás complementos que se especifiquen por los reglamentos y normas técnicas municipales o metropolitanas, en materia de reagrupamiento de predios.

**Artículo 205 septies.** Los promotores de proyectos de reagrupamiento de predios deberán optar por alguna de las siguientes modalidades de cesión, la cual formará parte íntegra del proyecto:

- I. Deberán ceder el 30% de la superficie total de los predios agrupados al municipio bajo la figura de reserva territorial para la construcción de vivienda social, o cualquier uso o destino que el municipio determine. Las reservas territoriales destinadas a vivienda social no podrán ser permutables ni cambiar su objeto; o





GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código Urbanístico para el Estado de Jalisco; y adicionar un Capítulo IV "Del Reagrupamiento de Predios" conformado por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

NÚMERO  
DEPENDENCIA

- II. Podrán optar por donar al municipio un mínimo del 15% de la superficie construida vendible de la acción urbanística, que estará sujeta a los lineamientos técnicos establecidos en la normativa municipal, además de donar el 15% de superficie total de los predios agrupados al municipio bajo la figura de reserva territorial para la construcción de cualquier destino que el municipio determine. Esta modalidad podrá ser operante para proyectos de reagrupamiento que estén diseñados exclusivamente para usos habitacionales o mixtos, apegándose a la normatividad vigente en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano aplicables.

Las cesiones referidas serán con cargo a la plusvalía generada por el proyecto. Los planes de desarrollo urbano o normas técnicas, en referencia al instrumento de reagrupamiento de predios, especificarán el cálculo correspondiente al incremento del valor del suelo, para cada caso, considerando el valor del proyecto terminado respecto del valor inicial de los predios sin proyecto.

La superficie mínima de los predios agrupados no podrá ser menor a mil metros cuadrados.

Las reservas territoriales que se determinen para vivienda social se desarrollarán conforme a las modalidades de vivienda social señaladas en los Planes y Programas sectoriales de vivienda y Planes y Programas de Desarrollo Urbano vigentes.

## ARTÍCULOS TRANSITORIOS

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*.

**Segundo.** Los municipios del Estado de Jalisco, en la formulación de sus Planes y Programas de Desarrollo Urbano próximos inmediatos, deberán considerar las presentes disposiciones a fin de incorporar dentro de dichos planes y programas al instrumento de gestión de suelo urbano por Reagrupamiento de Predios, así como la regulación correspondiente en sus planes, reglamentos o normas técnicas.





GOBIERNO  
DE JALISCO

P O D E R  
LEGISLATIVO

SECRETARÍA  
DEL CONGRESO

Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones LXXXIII, LXXXV y LXXXVI, así como adicionar las fracciones LXXXVII y LXXXVIII al artículo 5 del Código ~~NÚMERO~~ para el Estado de Jalisco, y adicionar un Capítulo IV “Del Reagrupamiento de Predios” ~~DEPENDENCIA~~ por los artículos 205 bis, 205 ter, 205 quater, 205 quinquies, 205 sexies y 205 septies, al Título Séptimo del mismo ordenamiento.

ATENTAMENTE

Guadalajara Jalisco, a 11 de septiembre de 2025

“2025, Año de la eliminación de la transmisión materno infantil del VIH y la Sífilis en Jalisco”

Diputada Ana Fernanda Hernández Sanmiguel

ENTREGO: _____	
RECIBO: _____	
COORDINACIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS	
FOJA No. _____	
DE: _____	
JALISCO	