# ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 0314-1PO3-23

## I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

| | |
|---|---|
| **1.- Nombre de la Iniciativa.** | Que reforma los artículos 3o., 10 y 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. |
| **2.- Tema de la Iniciativa.** | Desarrollo Urbano y Metropolitano. |
| **3.- Nombre de quien presenta la Iniciativa.** | Dip. Lilia Aguilar Gil. |
| **4.- Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.** | PT. |
| **5.- Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara de Diputados.** | 05 de diciembre de 2023. |
| **6.- Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.** | 20 de septiembre de 2023. |
| **7.- Turno a Comisión.** | Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. |

## II.- SINOPSIS

Incluir los términos de Consolidación Urbana, Derechos de desarrollo, Especulación Inmobiliaria, Predio rústico, Predio urbano en desuso, Predio urbano subutilizado, Predio urbano desocupado. Establecer que la modificación a la legislación en materia hacendaria y de ordenamiento territorial, le corresponde a las entidades federativas, así como la recuperación de la inversión pública y el aprovechamiento del incremento generado por la consolidación urbana, inversión pública y cambios de uso de suelo, intensidad de construcción y el incremento de la densidad de viviendas. Incluir en las competencias de las entidades federativas, el calificar el impacto urbano o territorial de desarrollos inmobiliarios, así como cambios de uso de suelo de predios rústicos para su incorporación al desarrollo urbano a través de dictámenes de factibilidad urbana; prevenir y evitar cambios de uso de suelo para la incorporación al desarrollo urbano de predios rústicos o predios con usos agropecuarios, forestales, ambientales o cualquier otro uso que no sea urbano; autorizar por parte de las legislaturas de las entidades federativas, cambios de uso de suelo para la incorporación al desarrollo urbano; establecer moratorias temporales para la inscripción de

operaciones traslativas de dominio. Incorporar en la competencia de los municipios, el cobrar impuesto predial y proponer al Congreso del Estado la actualización periódica de los valores catastrales; establecer el cobro diferenciado de derechos de desarrollo que sean resultado de la solicitud de incrementos en la densidad y/o la intensidad del aprovechamiento; establecer el cobro diferenciado de derechos de desarrollo para la incorporación al desarrollo urbano; cobro diferenciado derivado de cambios de aprovechamiento por la incorporación al desarrollo urbano de predios rústicos o predios con usos agropecuarios, forestales, ambientales o cualquier otro uso; mecanismos y facilidades que permitan llevar a cabo la regularización de la tenencia de la tierra de los asentamientos; establecer moratorias temporales para la emisión de permisos y licencias de uso de suelo.

## III.- ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

El derecho de iniciativa se fundamenta en la fracción II del artículo 71 y la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia se sustenta en las fracciones XXIX-C y XXXI del artículo 73, en relación con el artículo 27, párrafo tercero, todos los anteriores de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## IV.- ANÁLISIS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

En la sección relativa al texto legal que se propone, se sugiere:

- Conforme a la terminología y desarrollo del proceso legislativo, previstos por los artículos 70 y 72 constitucionales, respectivamente, usar el término “Iniciativa con Proyecto de Decreto”, toda vez que éste aún se encuentra en proceso de aprobación.

La iniciativa, salvo las observaciones antes señaladas, cumple en general con los requisitos formales requeridos en la práctica parlamentaria establecidos en el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados:

Encabezado o título de la propuesta; planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver; problemática desde la perspectiva de género, en su caso; argumentos que la sustenten; fundamento legal;

denominación del proyecto de ley o decreto; ordenamientos a modificar; texto normativo propuesto; artículos transitorios; lugar; fecha, y nombre y rúbrica del iniciador.

| **V.- CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO VIGENTE Y DEL TEXTO QUE SE PROPONE** | |
|---|---|
| **TEXTO VIGENTE** | **TEXTO QUE SE PROPONE** |
| **LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO** | **DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO.**<br><br>**ÚNICO.** Se **reforma** las fracciones XII, XVIII, XXI del artículo 10 y se **adicionan** las fracciones VIII Bis, XII Bis, XIX Bis, XXVII Bis, XXVII Ter, XXVII Quáter y XXVII Quinquies al artículo 3; XXVII, XXVIII y XXIV, recorriéndose la actual en su orden al artículo 10 y; XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII y XXXIII al artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para quedar como sigue: |
| **Artículo 3.** … | Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: |
| **I.** … a **VIII.** … | I. a VIII. … |

| | |
|---|---|
| **No tiene correlativo.** | **VIII Bis. Consolidación Urbana: Densificación gradual de los asentamientos humanos durante su proceso de integración al funcionamiento de la ciudad, a través de acciones e inversiones progresivas y diferidas en el tiempo.** |
| **IX.** … a **XII**. … | IX. a XII. … |
| **No tiene correlativo.** | **XII Bis. Derechos de desarrollo: Derechos sobre el área útil que se puede construir en un predio urbano para uso y aprovechamiento del propietario o poseedor bajo los términos establecidos en un instrumento normativo de zonificación urbana.** |
| **XIII**. … a **XIX**. … | XIII. a XIX. … |
| **No tiene correlativo.** | **XIX Bis. Especulación Inmobiliaria: Proceso generado por decisiones de los propietarios o poseedores de la totalidad o alguna porción de un predio y/o promoventes de proyectos y obras urbanas, de los ámbitos público, privado o social, para encarecer directa o indirectamente los precios del suelo con la expectativa de obtener un beneficio propio sin causa o injusto, resultado de las siguientes estrategias:**<br><br>**1. Incorporación de suelo al área urbana.** |

| | |
|---|---|
| **No tiene correlativo.** | **2. Retención de suelo desocupado, en desuso o subutilizado.**<br><br>**3. Impulsar cambios de uso de suelo al interior del área urbana, y/o aumentos de densidad y/o intensidad del aprovechamiento del suelo para incrementar el número de unidades, niveles que se pueden construir, potencial de desarrollo y/o superficie permitida de construcción.**<br><br>**4. Tomar ventaja de información privilegiada respecto a una intervención pública.**<br><br>**5. Intervenir en la elaboración de planes, programas o proyectos de Desarrollo Urbano, Desarrollo Metropolitano, Ordenamiento Territorial y/u Ordenamiento Ecológico en cualquiera de sus escalas, para obtener ventajas en cuanto a usos, densidades y/o intensidades del aprovechamiento del suelo.**<br><br>**Estas estrategias pueden provocar impactos negativos y costos ambientales, económicos y sociales que se le imponen al Estado y a la comunidad. Además, incentivan el crecimiento disperso, fragmentado, segregado, desordenado e insustentable de los asentamientos humanos.** |
| **XX**. … a **XXVII**. … | XX. a XXVII. … |

| | |
|---|---|
| **No tiene correlativo.** | **XXVII Bis. Predio rústico: Predio que, estando fuera de los límites urbanos, tiene aptitud forestal, ambiental o para actividades agropecuarias o, en general, para cualquier actividad económica primaria; o, estando dentro del área de influencia de los asentamientos humanos, no tiene las características de un predio urbano.** |
| **No tiene correlativo.** | **XXVII Ter. Predio urbano en desuso: Predio ubicado dentro de un área urbana, que se encuentra construido, pero ocioso, en desuso, en abandono o deshabitado.** |
| | **XXVII Quáter. Predio urbano subutilizado: Predio ubicado dentro de un área urbana, que está construido y es utilizado con un uso parcial o con menor potencial del que establecen los usos urbanos normativos vigentes aplicables.** |
| | **XXVII Quinquies. Predio urbano desocupado: Predio ubicado dentro de un área urbana, que no está ocupado o no tiene construcción alguna, y tiene potencial para su ocupación o uso.** |
| **XXVIII.** … a **XLIII.** … | XXVIII. a XLIII. … |
| **Artículo 10.** … | Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: |
| | I. a XI. … |

| | |
|---|---|
| **I.** … a **XI.** …<br><br>**XII.** Emitir y, en su caso, modificar la legislación local en materia de Desarrollo Urbano que permita contribuir al financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano en condiciones de equidad, así como para la recuperación de las inversiones públicas y del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación *y el crecimiento urbano*; | XII. Emitir y, en su caso, modificar la legislación local en materia **Hacendaria**, **de Ordenamiento Territorial**, de Desarrollo Urbano y**/o** Desarrollo Metropolitano que permita contribuir al financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el Desarrollo Urbano y/o Desarrollo Metropolitano en condiciones de equidad, la recuperación de las inversiones públicas y **el aprovechamiento** del incremento **en el** valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación **urbana, la inversión pública, y los cambios de uso del suelo, de la intensidad de construcción y el incremento de la densidad de viviendas, mediante la actualización periódica de los valores catastrales, equiparándolos a los valores comerciales, para incrementar y hacer más eficiente el cobro del impuesto predial, así como a través de la autorización de los instrumentos o mecanismos propuestos por los municipios para la gestión de la valorización del suelo.** |
| **XIII.** … a **XVII.** … | XIII. a XVII. … |
| **XVIII.** Evaluar *y* dar seguimiento, en los términos de las leyes locales relativas, *al* impacto urbano *o regional* de obras *y* proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más municipios de la entidad de que se trate; | XVIII. Evaluar, dar seguimiento **y calificar**, en los términos de las leyes locales relativas, **el** impacto urbano **o territorial de desarrollos inmobiliarios**, de obras **o** proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más municipios de la entidad de que se trate, **así como cambios de uso de suelo de predios rústicos para su incorporación al desarrollo** |

| | |
|---|---|
| | **urbano a través de dictámenes de factibilidad urbana;** |
| **XIX.** … y **XX.** … | XIX. a XX. … |
| **XXI.** Aplicar y promover las políticas y criterios técnicos de las legislaciones fiscales, que permitan contribuir al financiamiento del ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano, Desarrollo Regional y Desarrollo Metropolitano en condiciones de equidad, así como la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación *y el Crecimiento urbano*; | XXI. Aplicar y promover las políticas y criterios técnicos de las legislaciones fiscales, que permitan contribuir al financiamiento del Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Urbano, Desarrollo Regional y Desarrollo Metropolitano en condiciones de equidad, así como **implementar, en coordinación con los municipios, instrumentos y mecanismos para** la recuperación y redistribución equitativa del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generada por la consolidación **urbana, la inversión pública, los cambios de uso del suelo y de la intensidad de construcción y el incremento en la densidad de vivienda, y por las estrategias vinculadas con la especulación inmobiliaria, según lo establecido en el Artículo 3, fracción XIX Bis de esta Ley General;** |
| **XXII**. … a **XXVI.** … | XXII. a XXVI. … |
| **No tiene correlativo.** | **XXVII. Prevenir y evitar cambios de uso de suelo para la incorporación al desarrollo urbano de predios rústicos o predios con usos agropecuarios, forestales, ambientales o cualquier otro uso que no sea urbano, de propiedad pública, privada o social, cuando no sea considerado suelo urbanizable según lo establecido en los planes y** |

| | |
|---|---|
| **No tiene correlativo.** | **programas de Desarrollo Urbano, Desarrollo Metropolitano, Ordenamiento Territorial u Ordenamiento Ecológico.**<br><br>**XXVIII. Autorizar, por parte de las Legislaturas de las entidades federativas, cambios de uso de suelo para la incorporación al desarrollo urbano de predios rústicos, de propiedad pública, privada o social, cuando el suelo no sea considerado urbanizable según lo establecido en los planes y programas de Desarrollo Urbano, Desarrollo Metropolitano, Ordenamiento Territorial u Ordenamiento Ecológico, cuando exista una plena justificación respecto a la necesidad de la incorporación desde el punto de vista urbano y prevalezca el interés público, no vulnere los derechos humanos relacionados con el Ordenamiento Territorial, el Desarrollo Urbano y la vivienda, no vulnere zonas de valor productivo, histórico, patrimonial o paisajístico, y no genere impactos negativos sobre el medio ambiente; además de contar con dictamen de no existencia de alto riesgo emitido por la autoridad de protección civil municipal o estatal competente, y dictamen de factibilidad urbana emitido por la autoridad urbana estatal o federal que corresponda.**<br><br>**XXIX. Establecer moratorias temporales para la inscripción de operaciones traslativas de dominio** |

| | |
|---|---|
| **No tiene correlativo.** | **en el Registro Público de la Propiedad cuando se anuncie públicamente y para todos los efectos a que haya lugar una gran intervención pública o desde el inicio del proceso de elaboración o actualización del plan o programa de Desarrollo Urbano, Desarrollo Metropolitano, Ordenamiento Territorial u Ordenamiento Ecológico, hasta su aprobación formal y/o publicación, no pudiendo exceder dicha moratoria el plazo de un año, previendo su pérdida de vigencia cuando el plan o programa de Desarrollo Urbano, Desarrollo Metropolitano, Ordenamiento Territorial y/u Ordenamiento Ecológico haya sido aprobado formalmente y/o publicado, o una vez concluido el período máximo de un año.**<br><br>**XXX.** Las demás que les señalen esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales. |
| ***XXVII.*** Las demás que les señalen esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.<br><br>**Artículo 11.** …<br><br>**I.** … a **XXVI.** … | Artículo 11. Corresponde a los municipios:<br><br>I. a XXVI. … |
| **No tiene correlativo.** | **XXVII. Cobrar el impuesto predial y proponer al Congreso del Estado la actualización periódica de los valores catastrales, tomando como base para dicho cálculo el valor comercial de la propiedad. Para llevar a cabo la actualización del valor catastral se podrán utilizar avalúos emitidos por las instancias municipales con atribuciones al** |

| | |
|---|---|
| **No tiene correlativo.** | **respecto, así como por otros mecanismos valuatorios, como son los avalúos emitidos por peritos valuadores, instituciones públicas con atribuciones valuatorias, u organizaciones privadas certificadas por la autoridad valuatoria estatal o federal para ese fin.**<br><br>**XXVIII. Establecer, siguiendo los criterios de proporcionalidad y según lo establecido en el Artículo 115 constitucional, fracción IV, párrafo a), tasas adicionales progresivas al impuesto predial que podrá alcanzar una tasa anual máxima equivalente al 15% del valor comercial del predio para los predios urbanos que, de acuerdo con la normatividad urbana aplicable, estén en desuso, subutilizados o desocupados. La tasa adicional será aplicable al predio de forma progresiva si, transcurrido un plazo de tres años a partir de la notificación de aplicación de la tasa adicional al impuesto predial, no se han ejercido los derechos de edificación, es decir, la realización de las acciones conducentes al aprovechamiento del predio, según se establezca en la normatividad urbana vigente aplicable.**<br><br>**Si se comprueba la realización de dichas acciones, la tasa del impuesto predial será la tasa ordinaria aplicable de acuerdo con la normatividad urbana.** |

| | |
|---|---|
| **No tiene correlativo.** | **XXIX. Establecer el cobro diferenciado de Derechos de Desarrollo que sean resultado de la solicitud de incrementos en la densidad y/o la intensidad del aprovechamiento del suelo y/o en el incremento en la densidad de viviendas permitidas, así como en el cambio de uso de suelo al interior de las áreas urbanas. El cálculo de los Derechos de Desarrollo deberá tomar como referencia la diferencia entre un coeficiente de utilización del suelo base para la ciudad y el coeficiente de utilización del suelo máximo para la zona en donde se localiza el predio, según lo establezca el plan o programa de Desarrollo Urbano, Desarrollo Metropolitano, Ordenamiento Territorial u Ordenamiento Ecológico, de acuerdo al valor del suelo vigente, de manera que, a mayor saturación de la capacidad de carga de la infraestructura urbana, y a mayor número de niveles de construcción actuales y permitidos, mayor será el monto aplicable al predio. Se podrán establecer Derechos de Desarrollo preferenciales o reducidos para los cambios de uso de suelo e intensidad dirigidos a ampliar la oferta de vivienda social, o a favorecer los usos habitacionales en las zonas centrales de las ciudades.**<br><br>**XXX. Establecer el cobro diferenciado de Derechos de Desarrollo para la incorporación al desarrollo urbano de predios rústicos o que no estén en suelo** |

| | |
|---|---|
| **No tiene correlativo.** | **urbano, de propiedad pública, privada o social, y que se consideren urbanizables según lo establecido en los planes y programas de Desarrollo Urbano, Desarrollo Metropolitano, Ordenamiento Territorial u Ordenamiento Ecológico, y cuya incorporación ocurra de acuerdo a los períodos de tiempo para la urbanización estipulados en dichos planes y programas. El cálculo de los Derechos de Desarrollo deberá considerar la valorización generada a partir del cambio de uso de suelo, así como la intensidad de uso solicitada. Cuando la incorporación del suelo considerado urbanizable ocurra antes o después de lo establecido en los períodos de tiempo para la urbanización estipulados en los planes y programas, el monto de los Derechos de Desarrollo aplicables deberá considerar un factor adicional de entre 30 y 60%, según la magnitud del desfase cuando ocurra la incorporación, es decir, a mayor tiempo de adelanto o retraso respecto a los períodos de tiempo para la urbanización, mayor será el factor adicional aplicable. La emisión de permisos y licencias para el otorgamiento del cambio de uso de suelo, para la fusión o subdivisión de lotes y para la construcción, estará condicionada al pago de los Derechos de Desarrollo aplicables. Se podrán establecer Derechos de Desarrollo preferenciales o reducidos para la incorporación de suelo dirigido a ampliar la oferta de vivienda social. Para el caso** |

| | |
|---|---|
| **No tiene correlativo.** | **de predios que se localicen en asentamientos irregulares, se podrán condonar o aplicar cobros reducidos de Derechos de Desarrollo para su incorporación al desarrollo urbano.**<br><br>**XXXI. Establecer el cobro diferenciado derivado de cambios de aprovechamiento por la incorporación al desarrollo urbano de predios rústicos o predios con usos agropecuarios, forestales, ambientales o cualquier otro uso que no sea urbano, de propiedad pública, privada o social; cuando no estén considerados en los períodos de tiempo para la urbanización estipulados en los planes y programas de Desarrollo Urbano, Desarrollo Metropolitano, Ordenamiento Territorial u Ordenamiento Ecológico, pero que, por sus características ambientales, de vulnerabilidad y riesgo, u otras características definidas en la legislación aplicable, puedan ser considerados como predios aptos para la urbanización siempre y cuando cumplan con los siguientes criterios:**<br><br>**a) Tener aptitud urbana de acuerdo a los criterios técnicos y metodologías aplicables, según sea determinado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;**<br><br>**b) Contar con dictamen de no existencia de alto riesgo emitido por la autoridad de protección civil municipal o estatal competente;** |

| | |
|---|---|
| **No tiene correlativo.** | **c) Contar con dictamen de factibilidad urbana emitido por la autoridad urbana estatal o federal que corresponda;**<br><br>**d) Contar con autorización para el cambio de uso de suelo emitido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) federal cuando aplique; y**<br><br>**e) Contar con autorización para el cambio de uso de suelo emitido por la Legislatura estatal.**<br><br>**De cumplir con los criterios mencionados, se deberá seguir el proceso ordinario de planeación urbana, territorial y/o ecológica para su incorporación como zona urbanizable en los planes y programas de Desarrollo Urbano, Desarrollo Metropolitano, Ordenamiento Territorial u Ordenamiento Ecológico. Si se cumplen las condiciones mencionadas, el propietario o promovente del cambio de aprovechamiento del predio deberá realizar el pago correspondiente como precondición para su eventual incorporación a dichos planes y programas, así como para la emisión de permisos y licencias municipales para el otorgamiento del cambio de uso de suelo, para la fusión o subdivisión de lotes y para la construcción. El cálculo del monto por el cambio de** |

| | |
|---|---|
| **No tiene correlativo.** | **aprovechamiento deberá sumar los costos urbanos, ambientales, sociales, económicos y los relacionados con la vulnerabilidad y mitigación o adaptación de riesgos, generados por el cambio de aprovechamiento, además de los recursos proporcionales para financiar la ampliación, mejora y mantenimiento de las infraestructuras urbanas y servicios básicos que requieran, de manera que, a mayores costos generados y mayor monto de recursos requeridos para la infraestructura y servicios básicos, mayor será el monto derivado del cambio de aprovechamiento aplicable al predio. Para el caso de predios que se localicen en asentamientos irregulares, será suficiente para su incorporación al desarrollo urbano y para recibir autorización municipal de cambio de uso de suelo, satisfacer los criterios técnicos de aptitud urbana, contar con dictamen de factibilidad urbana emitido por la autoridad municipal o estatal que corresponda, y contar con dictamen de no existencia de alto riesgo, y podrán aplicarse cobros reducidos o exenciones por el cambio de aprovechamiento. Aquellos predios que no cumplan con los criterios técnicos y metodológicos de aptitud urbana, no cuenten con las autorizaciones para el cambio de uso de suelo, no cuenten con dictamen de factibilidad urbana, no cuenten con dictamen de no existencia de riesgos altos o no sean incorporados en los planes y programas como zona urbanizable, no podrán** |

| | |
|---|---|
| **No tiene correlativo.** | **ser incorporados al desarrollo urbano y no podrán recibir autorizaciones municipales de cambio de uso de suelo, ni licencias de construcción, fusión o subdivisión de lotes.**<br><br>**XXXII. Establecer mecanismos y facilidades que permitan llevar a cabo la regularización de la tenencia de la tierra de los asentamientos humanos irregulares por parte del Instituto Nacional del Suelo Sustentable, siempre y cuando tengan aptitud urbana y cumplan con la normatividad aplicable.**<br><br>**XXXIII. Establecer moratorias temporales para la emisión de permisos y licencias de uso de suelo cuando se anuncie públicamente y para todos los efectos a que haya lugar una gran intervención pública o desde el inicio del proceso de elaboración o actualización del plan o programa de Desarrollo Urbano, Desarrollo Metropolitano, Ordenamiento Territorial y/u Ordenamiento Ecológico. Dichas moratorias no podrán exceder del plazo de un año, previendo su pérdida de vigencia cuando el plan o programa de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial u Ordenamiento Ecológico haya sido autorizado y/o publicado, o una vez concluido el período máximo de vigencia.** |

| | |
|---|---|
| | **TRANSITORIOS**<br><br>**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.<br><br>**SEGUNDO.** Las legislaturas de los Estados ajustarán la normatividad local relacionada en los siguientes 365 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto. |

*Alondra Hernández*