



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo**  
**Campo de conocimiento desarrollo inmobiliario**

**Instrumentos de gestión del suelo que promueven el derecho a la ciudad. Análisis comparativo: Planes Parciales de Bogotá y Sistemas de Actuación por Cooperación de Ciudad de México**

TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRA EN URBANISMO

PRESENTA  
**VALERIA HURTADO MUÑOZ**

TUTOR  
**Dr. Daniel Enrique Pérez Torres**  
(Facultad de Arquitectura)

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR  
**Mtro. Enrique Soto Alva**  
(Facultad de Arquitectura)  
**Mtra. María Estela Casillas Díaz**  
(Facultad de Arquitectura)  
**Dra. Cecilia Elizabeth Caracheo Miguel**  
(Facultad de Arquitectura)  
**Mtro. Roberto Eibenschutz**  
(Facultad de Arquitectura)

Ciudad de México, agosto 2021



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Esta tesis la dedico a mi maravilloso México y su gente bella, que llenaron mis años en esa tierra de tanto amor, risas y grandes experiencias.

A esas personas que siempre han creído en mí y que además aportaron de su saber en esta investigación.

*La dedico especialmente:*

A Jaime Luis Sarmiento Rodríguez, por ser una fuente de motivación y apoyo inagotable, porque tu amor hizo más ameno todo este proceso.

A mi núcleo, Liz del Pilar Muñoz Romero, Héctor Hernán Hurtado Botero y Camila del Viento Hurtado Muñoz, quiénes siempre han sido fuente de amor y de fortaleza en mi vida.

A mi tutor, el Doctor Daniel Enrique Pérez Torres, quién con su enorme conocimiento y bondad, sembró la confianza necesaria en mí, para poder culminar esta investigación.

A Carmenza Saldías Barreneche, a quién con orgullo puedo llamar mentora y amiga y quién siempre ha dispuesto su gran ser para acompañar mi camino.

Y a la chiquis que no puede leer esto, pero que acompañó todas las noches eternas de esta investigación, mi África.

Las condiciones de desigualdad y baja autonomía fiscal de las ciudades latinoamericanas hacen urgente la revisión de casos, en los que la creación y/o robustecimiento de un marco normativo dotado de instrumentos de gestión del suelo logre, por un lado, la generación de recursos económicos y, por el otro, la aplicación de éstos en la materialización el derecho a la ciudad. Este derecho surge del análisis que han hecho diversos autores para estudiar los problemas socioespaciales urbanos. Dado que en América Latina cerca del 80% de la población se concentra en ciudades, es pertinente contribuir con argumentos que permitan visualizar su importancia, así como los mecanismos financieros que habilitan su cumplimiento y lo convierten en un elemento esencial para el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía en todos los niveles socioeconómicos.

En este sentido, el objetivo del presente trabajo es analizar comparativamente dos proyectos en los que se aplican instrumentos de gestión del suelo, uno en Ciudad de México y el otro en Bogotá, para establecer si se logra materializar o no el derecho a la ciudad y cuáles ajustes en los instrumentos permitirían alcanzar este objetivo.

Como parte de la investigación se analizó el marco normativo de las dos ciudades, se revisaron todos los instrumentos de gestión del suelo presentes en la ley, su aplicación y alcances, y se eligieron dos con características similares en cuanto a objetivo y escala de aplicación: sistemas de actuación por cooperación de Ciudad de México y Planes Parciales (PP) de Bogotá. Se hizo un análisis detallado de los estudios de caso y del impacto en la materialización del derecho a la ciudad.

Concluido el análisis comparativo, se pudieron determinar las principales diferencias entre los dos instrumentos, se evidenció la robustez de los PP de Bogotá, frente a los sistemas de

actuación por cooperación de México, lo cual responde principalmente a las definiciones iv  
presentes en el marco normativo de Bogotá, así como a la incorporación de lecciones aprendidas  
de todos los años de su aplicación. En este sentido se resaltan las áreas de oportunidad que tienen  
los sistemas de actuación por cooperación para convertirse en un instrumento que además de  
contribuir al desarrollo urbano, contribuya en el fortalecimiento del derecho a la ciudad.

*Palabras clave:* derecho a la ciudad, instrumentos de gestión del suelo, desarrollo  
inmobiliario, Planes Parciales (Bogotá), sistemas de actuación por cooperación (Ciudad de  
México).

The conditions of inequality and low fiscal autonomy in Latin American cities make it urgent to review cases, in which the creation and / or strengthening of a regulatory framework equipped with land management instruments, achieves, in one side, the generation of economic resources and on the other, the application of these in the realization of city' right.

This right arises from the analysis that various authors have made to study urban socio-spatial problems. Given that in Latin America about 80% of the population is concentrated in cities, it is pertinent to contribute with arguments that allow visualizing its importance, as well as the financial mechanisms that enable its compliance and make it an essential element for improving quality. life of citizens at all socioeconomic levels.

In this sense, the objective of this work is to comparatively analyse two projects in which land management instruments are applied, one in Mexico City and the other in Bogotá, to establish whether or not the right to the city can be realized and what adjustments in the instruments would allow to achieve this objective.

As part of the research, the regulatory framework of the two cities was analysed, all the land management instruments present in the law, their application and scope were reviewed, and two with similar characteristics in terms of objective and scale of application were chosen: systems of action by cooperation of Mexico City and Partial Plans (PP) of Bogotá. A detailed analysis was made of the case studies and the impact on the realization of the right to the city.

Once the comparative analysis was concluded, the main differences between the two instruments could be determined, the robustness of the PP of Bogotá was evidenced, compared to the systems of action by cooperation of Mexico, which responds mainly to the definitions present in the regulatory framework of Bogotá, as well as the incorporation of lessons learned from all the

years of its application. In this sense, the areas of opportunity that cooperative action systems vi  
have to become an instrument that, in addition to contributing to urban development, contribute  
to strengthening the right to the city are highlighted.

*Key words:* right to the city, land management instruments, real estate development,  
Partial Plans (Bogotá), cooperation action systems (Mexico City).

## Tabla de contenido

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>Objetivos .....</b>	<b>6</b>
Objetivo general.....	6
Objetivos específicos .....	6
<b>Capítulo 1. El derecho a la ciudad y los elementos convergentes: espacio público urbano, desarrollo inmobiliario y función social de la propiedad .....</b>	<b>7</b>
1.1 Antecedentes del derecho a la ciudad .....	9
1.2 El derecho a la ciudad .....	13
1.3 Espacio público urbano: escenario y contexto.....	17
1.3.1 Espacio público urbano como escenario: dimensión física .....	19
1.3.2 Espacio público urbano como contexto: dimensión política y social .....	20
1.4 El rol del negocio inmobiliario en la construcción de la ciudad.....	21
1.4.1 El negocio inmobiliario.....	23
1.4.2 Actores involucrados .....	28
1.4.3 Efectos del desarrollo inmobiliario en la ciudad.....	30
1.5 La función social de la propiedad .....	31
<b>Capítulo 2. Análisis legislativo .....</b>	<b>37</b>
2.1 Origen y evolución de los instrumentos de gestión del suelo.....	38
2.2 Instrumentos de gestión del suelo en América Latina .....	43
2.3 Paralelo entre Bogotá y Ciudad de México .....	47
2.4 Marco normativo del desarrollo urbano en Bogotá .....	50
2.4.1 Derecho urbano en Colombia .....	50
2.4.2 Ley 388 de 1997 “Ley de Desarrollo Territorial” .....	59
2.5 Instrumentos de gestión del suelo en Bogotá.....	61
2.5.1 Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (Ley No. 388, 1997) Art. 9° .....	61
2.5.2 Macroproyectos (Ley No. 388, 1997) Art. 114 .....	62
2.5.3 Planes parciales (Ley No. 388, 1997) Art. 19.....	63
2.5.4 Unidades de Actuación Urbanística.....	63

2.5.5	Transferencia de derechos de construcción y desarrollo para suelo de conservación (Ley No. 388, 1997) Art.38, reglamentado por el Decreto 151 de 1998 .....	viii 64
2.5.6	Transferencia de derechos de construcción y desarrollo para cargas generales (Ley No. 388, 1997) Art.38.....	64
2.5.7	Participación en plusvalías (Ley No. 388, 1997) Capítulo IX.....	65
2.5.8	Derechos adicionales de construcción y desarrollo (Ley No. 388, 1997) Art. 88 .....	66
2.5.9	Contribución de valorización o contribución por mejoras (Decreto 1333, 1986) Capítulo III.....	66
2.5.10	Anuncio de proyecto y avalúos de referencia (Ley No. 388, 1997) Art. 61 .....	66
2.5.11	Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria (Ley No. 388, 1997) Art. 52 ..	67
2.5.12	Enajenación voluntaria / Enajenación forzosa / Expropiación .....	67
2.5.13	Reajuste de tierras en planes parciales (Ley No. 9, 1989) Capítulo VII.....	67
2.5.14	Banco de tierras (Ley No. 9, 1989) Capítulo VII .....	68
2.6	Marco normativo del desarrollo urbano en Ciudad de México .....	68
2.6.1	Derecho Urbano en México .....	68
2.6.2	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU).....	75
2.6.3	Normas específicas de Ciudad de México .....	78
2.7	Instrumentos de gestión del suelo en Ciudad de México.....	84
2.7.1	El sistema de transferencia de potencialidad del desarrollo urbano (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010) Arts. 82 al 85. ....	85
2.7.2	Áreas de Gestión Estratégica (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010) Art. 3 f. III.....	86
2.7.3	Polígonos de actuación (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010).....	88
2.7.4	Sistemas de actuación: privada, social y por cooperación (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010) Arts. 77 al 82 .....	91
<b>Capítulo 3. Análisis comparativo.....</b>		<b>92</b>
3.1	Análisis de instrumentos .....	92
3.1.1	Planes Parciales (PP): análisis del instrumento .....	92
3.1.2	Sistemas de Actuación por Cooperación: análisis del instrumento .....	97
3.1.3	Tabla comparativa entre los dos instrumentos.....	102

3.2 Análisis de casos de estudio.....	103ix
3.2.1 Caso de estudio Plan Parcial Fenicia .....	105
3.2.2 Caso de estudio SAC Granadas .....	114
3.3 Comparación de los dos casos: SAC Granadas Vs PP Triángulo de Fenicia .....	132
3.3.1 Tabla comparativa entre los 2 casos de estudio .....	132
3.3.2 Tabla comparativa sobre el ejercicio del “Derecho a la Ciudad” .....	133
<b>Capítulo 4. Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>135</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>142</b>

<b>Tabla 1</b> <i>Listado de las industrias y su margen de provecho neto en México</i> .....	24
<b>Tabla 2</b> <i>Comparación de ingresos locales vs transferencias Bogotá y Ciudad de México</i> .....	44
<b>Tabla 3</b> <i>Principales instrumentos de intervención urbana en Bogotá y Ciudad de México</i> .....	46
<b>Tabla 4</b> <i>Comparación sociodemográfica</i> .....	48
<b>Tabla 5</b> <i>Comparación esquema de gobierno local</i> .....	49
<b>Tabla 6</b> <i>Instrumentos de sistema de planeación</i> .....	50
<b>Tabla 7</b> <i>Histórico normativo del ordenamiento territorial</i> .....	58
<b>Tabla 8</b> <i>Categorías de instrumentos de intervención urbana</i> .....	61
<b>Tabla 9</b> <i>Publicación de Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano</i> .....	82
<b>Tabla 10</b> <i>Planes parciales Vs Sistemas de Actuación</i> .....	102
<b>Tabla 11</b> <i>Cifras de la propuesta urbana PP Triángulo Fenicia</i> .....	108
<b>Tabla 12</b> <i>Diferencias entre los 2 planteamientos</i> .....	110
<b>Tabla 13</b> <i>Proceso de concertación y trabajo colectivo</i> .....	111
<b>Tabla 14</b> <i>Información disponible en la página web, por el promotor del Plan Parcial</i> .....	113
<b>Tabla 15</b> <i>Proyectos financiados con recursos del SAC Granadas</i> .....	123
<b>Tabla 16</b> <i>Comparación en relación los proyectos</i> .....	132
<b>Tabla 17</b> <i>Comparación en relación con el derecho en cada caso</i> .....	133

<b>Figura 1</b> <i>Vínculo de elementos convergentes respecto del derecho a la ciudad</i> .....	8
<b>Figura 2</b> <i>Etapas del desarrollo inmobiliario</i> .....	25
<b>Figura 3</b> <i>Actores en las ciudades</i> .....	28
<b>Figura 4</b> <i>Grado de urbanización mundial</i> .....	43
<b>Figura 5</b> <i>Esquema institucional para la ejecución de la política urbana en Colombia</i> .....	59
<b>Figura 6</b> <i>Implementación de un Plan Parcial colombiano</i> .....	96
<b>Figura 7</b> <i>Implementación de un SAC de la Ciudad de México</i> .....	101
<b>Figura 8</b> <i>Delimitación del barrio Germania, Bogotá</i> .....	105
<b>Figura 9</b> <i>Imagen objetivo Plan Parcial Triángulo de Fenicia</i> .....	107
<b>Figura 10</b> <i>Delimitación del Plan Parcial Progreso Fenicia</i> .....	109
<b>Figura 11</b> <i>Ejemplo de la información que contiene el Decreto del Plan Parcial</i> .....	112
<b>Figura 12</b> <i>Vista aérea de la zona en 1936</i> .....	115
<b>Figura 13</b> <i>Límites de Polanco y la colonia Granada, a mediados de 1998</i> .....	116
<b>Figura 14</b> <i>Los nuevos desarrollos detrás del edificio de la harinera Elizondo</i> .....	117
<b>Figura 15</b> <i>Proyectos estratégicos para financiar con recursos derivados del SAC</i> .....	123
<b>Figura 16</b> <i>Colonias que forman parte del SAC Granadas</i> .....	124
<b>Figura 17</b> <i>Cálculo del máximo de potencial de viviendas relocalizables en el SAC Granadas</i> .....	125
<b>Figura 18</b> <i>Operación del SAC publicado por SEDUVI</i> .....	126
<b>Figura 19</b> <i>Densidad de viviendas en el PDDU Miguel Hidalgo</i> .....	127
<b>Figura 20</b> <i>Perspectiva actual de Plaza Carso</i> .....	131

## **Introducción**

Uno de los principales retos que enfrentan las ciudades para lograr la ejecución de políticas y programas que cubran las necesidades y los derechos de la ciudadanía, tiene que ver con la falta de recursos económicos y con la dependencia fiscal que hay respecto a los demás órdenes de gobierno. Teniendo en cuenta esta premisa, reconociendo, además, que la ciudad produce riqueza por la concentración de actividades económicas y atracción de capital, y con el objetivo de encontrar mecanismos que permitan la materialización del derecho a la ciudad, surge la siguiente pregunta ¿cómo lograr el financiamiento del derecho a la ciudad a partir de los excedentes de capital que se generan por causa de la urbanización?

En este sentido, muchos gobiernos locales, dentro de los cuáles se destacan a nivel latinoamericano Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México (CDMX), Medellín, Sao Pablo, Río de Janeiro, entre otros, han explorado y puesto en marcha la implementación de instrumentos de gestión del suelo que le permitan a la ciudad captar la riqueza que genera y mejorar el flujo de sus finanzas. Partiendo de la experiencia latinoamericana en esta materia, esta tesis profundiza en los casos de Ciudad de México y Bogotá para determinar cuáles son los instrumentos presentes en el marco normativo vigente, cómo se han implementado y qué tanto inciden en el derecho a la ciudad.

Como parte de este análisis, en el marco normativo se recogen los planteamientos de distintos autores respecto a los principales conceptos que tejen este documento: el derecho a la ciudad, el espacio público, el rol del negocio inmobiliario en la construcción

de ciudad, y finalmente la función social de la propiedad, con la cual se vincula la necesidad de contar con instrumentos de gestión del suelo y por lo tanto la importancia de los marcos normativos reflejados en los ejemplos de las ciudades analizadas.

En diversos ámbitos se ha avanzado en conceptualizar el derecho a la ciudad como parte de un discurso que busca poner énfasis en las carencias territoriales. Como parte de este camino, se han creado múltiples documentos, como la Carta Urbana Europea (Consejo Europeo, 1993), la Carta Europea de la Ciudadanía (Plataforma de las ONGs Europeas, 1996) la Carta de la Ciudadanía de la Unión Europea (Consejo Europeo, 1997), la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (Foro Mundial Urbano, 2004), Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), 2011), que definen los distintos ámbitos en los que este derecho tiene cabida. En el contexto de esta tesis, uno de los más relevantes es la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, firmada en 2010 (Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad , 2010).

La conceptualización y difusión de este derecho es un paso importante para lograr el ejercicio generalizado del mismo. Sin embargo, su materialización requiere de fuentes de financiamiento determinadas y constantes, que permitan ejecutar programas y proyectos que atiendan, entre otros, los objetivos planteados por la Ciudad de México en su carta:

- Contribuir a la construcción de una ciudad incluyente, habitable, justa, democrática, sustentable y disfrutable.

- Contribuir a impulsar procesos de organización social, fortalecimiento del tejido social y construcción de ciudadanía activa y responsable.
- Contribuir a la construcción de una economía urbana equitativa, incluyente y solidaria que garantice la inserción productiva y el fortalecimiento económico de los sectores populares.

Un elemento transversal para habilitar estos objetivos y sobre el que se hará énfasis más adelante, es la disponibilidad de espacios públicos, equipamientos e infraestructura urbana, para lo cual, también es indispensable contar con recursos que permitan su construcción, operación y mantenimiento.

La constante necesidad de recursos y al mismo tiempo, la naturaleza de las ciudades, que en palabras de David Harvey (2013, p. 21): “desde siempre [...] han brotado de la concentración geográfica y social de un excedente en la producción”, pareciera vislumbrar un camino posible para aprovechar una parte de ese excedente en la materialización del derecho a la ciudad.

Es justamente esta línea argumentativa, la que se ha utilizado para justificar la creación de instrumentos de gestión del suelo que deriven en la repartición equitativa de esos excedentes entre la ciudad y los inversionistas privados que hacen uso de la ciudad para crecer su capital.

Según Harvey (2013), el excedente en la producción se logra a través de la explotación de la fuerza de trabajo asalariada y mediante el acaparamiento de oportunidades de acumulación, cuando la actividad inmobiliaria se multiplica, dado que

el coste del suelo es prácticamente nulo (p. 44). Para efectos de esta tesis, se tendrá este concepto como referencia, aunado a que además del costo del suelo expresado por Harvey (2013), las oportunidades también surgen por las inversiones que se hacen en la ciudad y en las cuáles participa el capital de todos, traducido en impuestos.

Aunque pareciera evidente que si las inversiones en la ciudad se hacen con los impuestos de toda la ciudadanía, éstas deberían quedar repartidas en el territorio de manera que beneficiaran a la mayor cantidad de población posible o incluso sirvieran para disminuir las inequidades sociales, lo cierto es que las decisiones en materia de inversión pública están altamente vinculadas a los intereses económicos de los capitales financieros que cuentan con mayor poder de decisión en temas estructurantes como la inversión en el espacio público urbano. En palabras de De Mattos (2007), la ciudad actual “se caracteriza por la creciente importancia del papel de la inversión privada y, consecuentemente, por la imposición de una lógica más estrictamente capitalista en el desarrollo urbano” (p. 84).

La relación de poder y capacidad de decisión que tienen los inversionistas privados es otra de las razones por las que el debate público sobre el derecho a la ciudad y la incorporación de instrumentos de gestión del suelo, que permitan distribuir equitativamente las cargas y los beneficios asociados al desarrollo urbano, es tan necesario. No se puede perder de vista que los valores del suelo dependen principalmente de la acción de la administración pública a partir de decisiones asociadas a los cambios de uso del suelo, a los límites a la construcción, así como a las inversiones públicas.

La determinación de cambiar de suelo rural a urbano significa la multiplicación del valor de la tierra, así mismo el cambio en la normatividad que aumenta la densificación o permite un nuevo uso del predio. De acuerdo con el Lincoln Institute of Land Policy “la instalación de un paquete básico de servicios urbanos con un costo promedio de US\$25 por m<sup>2</sup> aumenta el valor de la tierra en más de US\$70 por m<sup>2</sup>” (Muñoz, Fretes Cibils , & Blanco B, 2016).

El análisis comparativo de los instrumentos de gestión del suelo de Ciudad de México y Bogotá contemplan estas nociones, para poder establecer las mejores prácticas alineadas al derecho a la ciudad.

## **Objetivos**

### **Objetivo general**

El objetivo principal de esta investigación es identificar instrumentos de gestión del suelo, que aplicables al desarrollo inmobiliario, permiten la materialización del derecho a la ciudad, a través del estudio comparativo de instrumentos utilizados en Bogotá y en Ciudad de México (CDMX).

Despejar esta incógnita, implica también cumplir otros objetivos específicos, como son:

### **Objetivos específicos**

- Analizar los procesos de diseño normativo que han permitido la creación de instrumentos de gestión del suelo en Bogotá y en Ciudad de México.
- Reflexionar sobre la aplicación de instrumentos de gestión del suelo en Ciudad de México y Bogotá, a partir de dos casos de estudio ejecutados: Plan Parcial Progresía Fenicia y Sistema de Actuación por Cooperación (SAC) Granadas.
- Identificar cómo la implementación de los instrumentos de gestión del suelo de los casos seleccionados ha incidido en el ejercicio del derecho a la ciudad. (mejoró-empeoró y por qué)
- Hacer recomendaciones respecto a la aplicación de Instrumentos de Gestión de Suelo (IGS) en la Ciudad de México a partir de los casos analizados.

## **Capítulo 1. El derecho a la ciudad y los elementos convergentes: espacio público urbano, desarrollo inmobiliario y función social de la propiedad**

El derecho nace como un elemento mediador que define límites en las relaciones entre personas, con el objetivo de proteger el consenso que se ha hecho en la sociedad sobre ciertos temas, dichos consensos se consagran en los órdenes jurídicos de cada país.

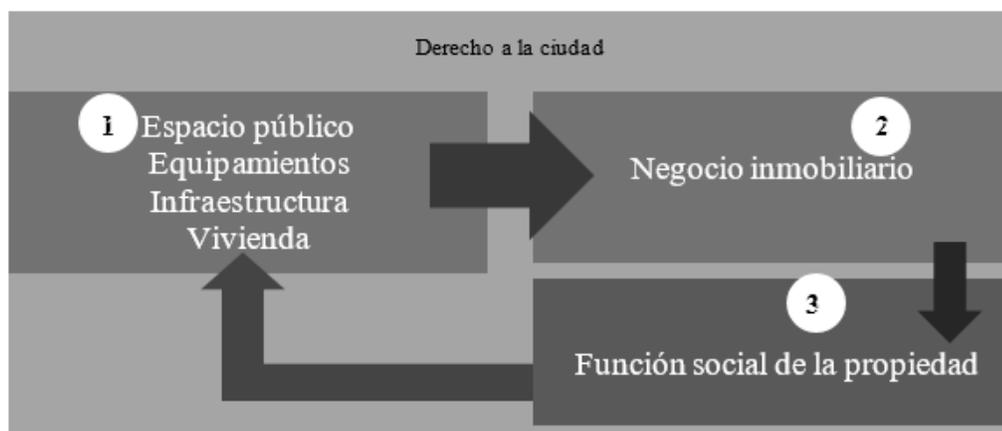
Cuando se habla de derecho, existe una categoría que supera el contexto particular de cada Nación, denominada Derechos Humanos. Es importante resaltar que su origen se remonta a la Revolución Francesa en 1789, ya que es el momento en el que la idea de libertad y seguridad, como valores que le hacen frente a la monarquía, se unen para dar paso a la Declaración de los Derechos del Hombre y de los Ciudadanos. Se generaliza entonces, que “la libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a los demás. Por ello, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre tan solo tiene como límites los que garantizan a los demás Miembros de la Sociedad el goce de estos mismos derechos. Tales límites tan solo pueden ser determinados por la Ley”. (Asamblea Nacional Constituyente Francesa, 1789, 26 de agosto)

Estos planteamientos se retomaron en 1948, luego de la segunda guerra mundial, por medio de 30 artículos que componen la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Aunque el avance que ha tenido la humanidad en materia de voluntad para lograr el cumplimiento de dichos derechos es notable y se ve reflejada en la firma de tratados internacionales, así como en la creación de instancias de seguimiento y vigilancia de los mismos, son muchos los factores que concurren para que en efecto se dé su cumplimiento.

El derecho que tiene lugar en esta tesis es el derecho a la ciudad, que se analiza a partir de su vinculación con tres elementos, (1) el espacio público urbano, como escenario y contexto para su cumplimiento, que a su vez está vinculado (2) al negocio inmobiliario, al cual, en muchas legislaciones, se le imputan los principios de (3) la función social de la propiedad.

La comprensión de la relación de estos elementos se puede ver en la Figura 1, que muestra al derecho a la ciudad como la plataforma para vincular, o desde una postura más radical, para reclamar la vinculación entre la creación y posibilidad de acceso a espacios públicos, equipamientos, infraestructura y vivienda, teniendo en cuenta el rol del negocio inmobiliario, que debe incorporar la función social de la propiedad privada para aportar al beneficio colectivo.

**Figura 1** Vínculo de elementos convergentes respecto del derecho a la ciudad



Es importante aclarar que cada uno de los elementos mencionados pueden presentar relaciones distintas entre sí. Para efectos de esta tesis se propone, como base, la relación mencionada, lo cual guía la estructura de este capítulo.

### **1.1 Antecedentes del derecho a la ciudad**

La compleja y dinámica configuración de las ciudades, así como las relaciones de poder y ámbitos de participación de la ciudadanía en las decisiones que afectan su entorno y que juegan un papel determinante en sus vidas, han sido objeto de investigación, análisis y crítica por parte de distintos autores. A partir de la industrialización, las ciudades se convirtieron en focos de atracción, no solo de personas interesadas en conseguir trabajo, sino también de personas que concentraban grandes capitales y requerían nuevos escenarios para reproducir estos capitales.

La ciudad de París, durante el mandato de Napoleón III, es una importante referencia histórica que ilustra esta dinámica. Así lo expone Harvey (2013), en su obra *Ciudades Rebeldes*:

En 1853 el emperador llamó a París a Georges-Eugene Haussmann para que se hiciera cargo de las obras públicas en la capital. Haussmann entendía perfectamente que su misión consistía en resolver el problema del excedente de capital y mano de obra mediante la urbanización. La reconstrucción de Paris absorbió enormes cantidades de trabajo y de capital para los niveles de la época, lo que sumado a la supresión autoritaria de las aspiraciones de los obreros de Paris fue un instrumento esencial de estabilización social. (Harvey, 2013, p. 25)

El encuentro de una clase trabajadora y de una clase que concentraba los grandes capitales económicos tuvo efectos en la forma de las ciudades, en el diseño de los espacios, en la ubicación de unos y otros en distintas zonas y con acceso a ciertos servicios. Progresivamente, las ciudades empezaron a reflejar la desigualdad socioeconómica a través del espacio y de la capacidad de incidencia de unos frente a los otros en la toma de decisiones sobre el espacio.

Volviendo al caso de París durante el desarrollo del Plan Haussmann, Edward Soja analiza cómo los bulevares estratégicos que se crearon en la ciudad, además de eficientar el movimiento, tuvieron efectos en la creación de mejores sistemas espaciales de control social, especialmente sobre las poblaciones pobres de la ciudad. (Soja, 2010, pág. 34)

A medida que la próspera población nacional francesa se trasladaba a los suburbios de clase media en expansión, era reemplazada en los peores alojamientos que dejaban atrás por inmigrantes y ciudadanos de las antiguas colonias, creando una geografía volátil de creciente exclusión económica, negligencia pública y polarización política y cultural. (Soja, 2010, pág. 34)

Se encuentran en ambos autores dos elementos que enmarcan la necesidad de hacer frente a esta configuración urbana. Por un lado, el uso del excedente de capital en la urbanización de las ciudades y, por el otro, la desigualdad espacial generada a partir de este proceso de urbanización.

Otro elemento importante en el análisis de esta dinámica de configuración de las ciudades y que aplica a épocas más recientes es la que resalta Harvey (2013, p. 32) en su

crítica al entorno neoliberal que promueve la desregulación del mercado a través de la relación y alianzas estratégicas que se han creado entre el poder estatal y las instituciones financieras, para promover el desarrollo inmobiliario y la multiplicación de capital, con instrumentos que carecen de valor, en sí mismos, como el empaquetamiento de hipotecas locales para ser vendidas a inversionistas.

Esta dinámica se volvió una fuerza económica que se autosostenía, bajo la creencia de que el “capital puede valorizarse automáticamente a sí mismo” (Harvey, 2013, p. 8) y se popularizó la idea de que el mercado de la vivienda era un importante estabilizador de la economía, hasta que sucedió la crisis de 2008. Además de los efectos económicos que ya han sido ampliamente estudiados y revelados<sup>1</sup>, se aceleró la segregación y polarización social en todo el mundo.

En México han aparecido catorce mil millonarios desde el giro neoliberal de finales de la década de 1980, al mismo tiempo que los ingresos de los pobres se han estancado o han disminuido. Los resultados de esta creciente polarización en la distribución de la riqueza y el poder están indeleblemente grabados en las formas espaciales de nuestras ciudades, en las que se van condensando progresivamente fragmentos fortificados, comunidades cercadas y espacios públicos privatizados bajo una vigilancia constante. (Harvey, 2013, p. 35)

La marcada segregación no se ha dado solo en términos de ubicación de la vivienda, lo cual se deriva en muchos casos en la diferenciación de clases sociales, sino que se ha vinculado también al limitado acceso de los grupos más vulnerables a

---

<sup>1</sup> Se recomienda la película documental *The Big Short* para profundizar en este tema.

infraestructura, equipamientos o servicios, que se traducen en oportunidades para mejorar su condición socioeconómica. Desde la visión de Soja (2010, pág. 76), “la justicia y la injusticia espaciales son vistas como el resultado de incontables decisiones sobre emplazamiento, sobre dónde se colocan las cosas”.

Las investigaciones y reflexiones sobre el papel de los grandes capitales en la urbanización, sobre las alianzas entre los gobiernos, los sistemas financieros y el desarrollo inmobiliario y sobre las consecuencias que genera en materia de inequidad social, acrecentadas por las decisiones que se toman en el territorio y por la falta de participación ciudadana, convergen en el planteamiento del derecho a la ciudad.

Se verá más adelante que el derecho a la ciudad es un concepto que ha evolucionado y se ha retomado desde distintas perspectivas académicas para reivindicar su importancia y mantenerlo en la discusión pública, como un elemento que habilita la calidad de vida en la ciudad. En palabras de Vicente Ugalde, la concepción del derecho a la ciudad hoy se relaciona.

[...] al derecho de apropiación colectiva de la urbe, pero de un derecho que no se limita al acceso al equipamiento urbano, sino que comprende un derecho a la vivienda, al trabajo, al tiempo y a producir colectivamente ciudad, de forma tal que atienda las necesidades de la gente y no su desposesión cotidiana como, en opinión de este autor, generalmente sucede con las políticas. (Ugalde, 2015, pág. 570)

## 1.2 El derecho a la ciudad

La noción del derecho a la ciudad es propuesta por vez primera en 1968 con los planteamientos de Henri Lefebvre, en su obra *Le droit à la ville*, en la cual hace una crítica al urbanismo de la época y a la colonización del espacio urbano por el capital y la cultura del consumo. Además de la crítica, una de las aportaciones más importantes del filósofo es el llamado que hace al proletariado para que tome conciencia sobre la vida urbana, sobre la importancia de la centralidad y el papel de los lugares de encuentro. En sus palabras, así se define este derecho:

El derecho a la ciudad se manifiesta como una forma superior de los derechos: derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra (a la actividad participante) y el derecho a la apropiación (muy diferente al derecho de propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad. (Lefebvre, 1968, pág. 159)

La formación filosófica de Lefebvre se refleja en el análisis que hace de las cuestiones cotidianas sociales y urbanas, dentro de las que resalta cómo podría cambiar la realidad si las necesidades básicas como el derecho al trabajo, a la instrucción, a la educación, a la salud, al alojamiento, al ocio, a la vida, se hicieran parte de la práctica social.

Sus investigaciones se traducen en argumentos que buscan reivindicar la posición segregada de la clase obrera, de la cual el capital y la cultura del consumo se benefician para mantener su crecimiento. Es precisamente la fuerza de estos planteamientos, lo que

ha hecho que autores de distintos ámbitos académicos retomen sus ideas y profundicen sobre el derecho a la ciudad en la actualidad.

Uno de esos autores es David Harvey, geógrafo y teórico social marxista, a quien ya se ha hecho referencia en esta tesis. Su mirada sobre las cuestiones urbanas aborda la desigualdad creada por el modelo económico capitalista que, en sus palabras, ha convertido a las ciudades en un sumidero de capital excedente (Olmo & Rendueles, 2007). Para Harvey el derecho a la ciudad va más allá de la libertad individual; “[...] Se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad. Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización” (Harvey, 2008, pág. 23).

El derecho a la ciudad surge del enfrentamiento que hay entre los intereses del sector financiero y las necesidades y formas propias de la vida urbana. Una de las críticas que hacen (Lefebvre, 1968) y (Harvey, 2013), a la manera en que se están configurando las ciudades, tiene que ver con la preponderancia que se le da al mercado en decisiones que deberían estar en el ámbito de lo público, bajo la connotación de que el beneficio común está por encima del beneficio individual. Como lo resalta Carlos De Mattos (2007), uno de los mayores efectos de la mercantilización del desarrollo urbano es el aumento de la segregación social.

Dado que la mayor parte de las grandes inversiones inmobiliarias se ha orientado a satisfacer los requerimientos de los sectores más solventes, ellas se han concentrado solo en ciertas zonas, en desmedro de las áreas habitadas o utilizadas

por los sectores de menores recursos. Esto ha contribuido a profundizar las desigualdades que caracterizan la configuración socio-territorial de estas ciudades. (De Mattos C. , 2007, p. 87)

El reconocimiento de estos efectos y el análisis del derecho a la ciudad en la academia y entre los grupos de activistas que defienden a la ciudadanía de los atropellos del mercado, por ejemplo, en casos de gentrificación, han derivado en su adopción por parte de los gobiernos. Sin embargo, en muchos casos solo se ve como un “compromiso político” y simultáneamente se practica una gestión urbana que privilegia los negocios privados y contribuye a profundizar las desigualdades socioespaciales. En palabras de Jordi Borja: “El derecho a la ciudad es radicalmente negado por las pautas urbanizadoras difusas y segregadoras, la ciudadanía se debilita frente a la anomía, trivialización, individualismo, etc. y los ciudadanos devienen clientes, usuarios, públicos, electores o marginales” (Borja, 2012, párr. 26).

Aunque autores como Borja parecieran perder la esperanza respecto al potencial que tiene el derecho a la ciudad, lo cierto es que sigue siendo, por un lado, un campo de análisis teórico y por el otro de acción política respecto a la creación colectiva de la ciudad, dotando a los habitantes de las herramientas necesarias para hacer frente a las lógicas espaciales del capitalismo.

El derecho a la ciudad se configura, dentro del urbanismo, como un habilitador para el ejercicio de los derechos humanos, convirtiéndose en una reivindicación social y política de creciente interés en muchas urbes del mundo, a partir del entendimiento de

que las ciudades son para el goce y desarrollo de la gente y no solo para lograr el crecimiento económico de los capitales privados.

Muchos de los planteamientos aquí referenciados respecto al derecho a la ciudad develan inconformidad con el capitalismo, pero sobre todo con su rol dentro de las configuraciones urbanas. Sin embargo, partiendo del entendimiento de que el modelo económico capitalista sigue dominando las relaciones globales, en esta tesis se busca definir un punto de encuentro que permita el mejoramiento en el desarrollo urbano a la par del crecimiento de los capitales.

En este sentido, se reconoce a la ciudad como una industria que genera excedentes a partir del capital invertido en ella. Ya se ha visto que los beneficios de estos excedentes no solo son capturados por un sector muy privilegiado, sino que esa distribución exacerba las segregaciones sociales. Ahora bien, a este punto solo se han mencionado el capital y las inversiones privadas, ¿pero acaso los impuestos y demás contribuciones que hace la ciudadanía al Estado, no es una forma de inversión en el territorio compartido? ¿por qué entonces los beneficios se concentran principalmente en zonas concurridas por la población más privilegiada?

Así entonces, para efectos de esta tesis, el derecho a la ciudad aludirá al derecho que tiene la ciudadanía de acceder a bienes y servicios que cubran sus necesidades, así como a beneficiarse de los excedentes que se generan en la ciudad, principalmente por causa del desarrollo inmobiliario, y finalmente al derecho que tiene para decidir y ejercer un control democrático sobre la creación de la ciudad.

Como se mencionó en la introducción, en México ya se reconoce el derecho a la ciudad, recogido en la Constitución de la Ciudad de México (2017) y en la Carta por el Derecho a la Ciudad de México (2010), en la cual se expresan algunos de los elementos que se deben fortalecer para lograr el cumplimiento de sus objetivos, dentro de los cuáles resalta: “Generar instrumentos y programas que apoyen el rescate del espacio público en sus aspectos funcionales (encuentro y conectividad), sociales (de cohesión comunitaria), culturales (simbólicos, patrimoniales, lúdicos y de convivencia) y políticos (de expresión política, reuniones, asociación y manifestación)” (Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, 2010, pág. 30).

Es pertinente agregar que además del rescate del espacio público, es necesario generar instrumentos que también se encarguen de su producción con estándares de calidad. En este sentido el Estado cumple un rol fundamental en su función como garante del derecho a la ciudad, por medio del reconocimiento de este derecho que debe derivar en políticas, programas y acciones que lo aterricen entre otras dimensiones, en el espacio público.

### **1.3 Espacio público urbano: escenario y contexto**

El espacio público es un elemento transversal en la construcción de ciudad, ya que es el lugar en el que se establecen las infraestructuras que permiten habitar la ciudad y donde se integran los servicios. Además, es el lugar común en el que la gente se encuentra en condiciones de igualdad y es el ámbito donde se construye el pensamiento crítico que se traduce en la configuración de una comunidad política.

A su vez, el espacio público es el escenario y contexto en el que se materializa el derecho a la ciudad y el desarrollo social, sobre todo en la actualidad, ya que más de la mitad de la humanidad vive en un núcleo urbano. En América Latina, aproximadamente el 80% de la población vive en ciudades y es allí donde se concentra mayormente la riqueza económica, cultural e intelectual de la sociedad, es por tanto fundamental garantizar el acceso de toda la ciudadanía a estos valores.

En el espacio público urbano ocurre la vida pública y es allí donde la ciudadanía tiene los mismos derechos. La recuperación y creación de espacio público ha servido de estandarte político para muchos políticos de la región, gracias al entendimiento de que es en este espacio donde se democratiza la ciudad.

Los espacios públicos contribuyen a la formación de una identidad ciudadana, a la construcción de un sentido de pertenencia sobre lo público, así pues, el espacio público no es solo un elemento físico, sino que es un habilitador para garantizar el derecho a la ciudad. Resignificar su rol y la vinculación con el desarrollo inmobiliario de la ciudad es relevante para el análisis que se propone en esta tesis.

Soja (2010, p. 81) hace referencia a que la justicia social puede partir de la defensa vigilante del espacio público contra las fuerzas de la mercantilización, la privatización y la interferencia del Estado, pero por otro lado también interpreta el rol del espacio público para asegurar los derechos de los residentes de la ciudad, en el sentido de acceso colectivo al conjunto de recursos públicos que ofrece la ciudad.

Para efectos de esta tesis se entenderá espacio público desde dos dimensiones: la física y la político-social. Ambas dimensiones se relacionan con el derecho a la ciudad.

Desde el aspecto físico, por la necesidad de trabajar en su proceso de creación y en la generación y asignación de los recursos necesarios para su construcción y mantenimiento, provenientes de una redistribución equitativa de los excedentes que produce la ciudad y desde lo político-social, porque a través de la apropiación de este espacio se promueve el ejercicio de la ciudadanía.

### ***1.3.1 Espacio público urbano como escenario: dimensión física***

“En su dimensión físico-territorial, el espacio público es un territorio con atributos de visibilidad, centralidad y accesibilidad” (Takano & Tokeshi, 2007, pp. 17-21), en el cual confluyen los distintos actores presentes en el colectivo urbano. Es en este escenario donde la ciudadanía se vuelve la protagonista, por el carácter democrático que implica. Sin embargo, no hay homogeneidad en el tratamiento y disponibilidad de los espacios públicos a lo largo y ancho de las ciudades, generando distintas “categorías”.

Existen dos condiciones sobre el espacio público que son determinantes para la vida en la ciudad: cantidad y calidad. Sin embargo, hay zonas que tienen muy bajos índices de espacio público por habitante y por metros cuadrados de construcción privada, otras tienen espacios públicos que, por su precariedad, se configuran en áreas de riesgo para la ciudadanía, más que en escenarios democráticos. En ambos casos se ve vulnerado el derecho a la ciudad.

Esta situación proviene principalmente del modelo de planeación urbana en el cual se priorizan los intereses económicos del sector financiero que se ejercen a través del desarrollo inmobiliario, generando un círculo de ganancias e inversión que favorecen únicamente las zonas de mayor valor en la ciudad. La ecuación es sencilla: la producción

de espacio público urbano de calidad incrementa el valor del suelo en la zona y por lo tanto el monto de venta de los desarrollos inmobiliarios. Bajo esta premisa, algunos desarrolladores inmobiliarios, suelen interferir en la esfera pública para influenciar sobre la locación del presupuesto público, de tal forma que favorezca el suelo adquirido.

Aunque el espacio público supere la dimensión física, la cantidad y calidad su construcción, revela el interés público por promover el derecho a la ciudad, así como la relación entre el capital privado y la política pública que predomina en las ciudades.

### ***1.3.2 Espacio público urbano como contexto: dimensión política y social***

Se ha recalcado sobre la importancia del espacio público como elemento que permite ejercer el derecho a la ciudad. Como mencionan en su obra “Espacio público en la ciudad popular: reflexiones y experiencias desde el sur”, Takano & Tokeshi (2007) resaltan la dimensión política del espacio público, como uno de los ejes centrales del derecho a la ciudadanía. El uso que hacen la ciudadanía del espacio colectivo le otorga a este la condición de espacio público.

Así como el espacio público es el escenario en el que “sucede la ciudadanía”, también es un contexto que moldea a quienes lo ocupan, de ahí que las personas se comporten distinto, según el espacio público que estén habitando, ya sea porque hay unas reglas tácitas o porque lo privado haya invadido la condición de libertad e igualdad que supone su carácter de público. Entendido desde el derecho a la ciudad, la dimensión política y social del espacio público reclama la condición de espacio social. En palabras de Lefebvre (1985):

[...] el espacio público no es una cosa entre las cosas, un producto cualquiera entre los productos: más bien envuelve a las cosas producidas y comprende sus relaciones en su coexistencia y simultaneidad: en su orden y/o desorden (relativos). Una transformación de la sociedad, supone la posesión y la gestión colectivas del espacio, a través la intervención perpetua de los “interesados”, con sus intereses diversos e incluso contradictorios, por lo tanto, la confrontación. (Lefebvre, 1985, p. 119)

No se busca negar las realidades sociales que envuelven a las ciudades, como se ha visto, existe una relación entre el capital, la inversión y la producción urbana, que va desde el desarrollo inmobiliario hasta la creación de espacios públicos y demás equipamientos, lo que se busca es encontrar la manera de que esa relación sea lo más equitativa posible, logrando que los excedentes creados por la ciudad se inviertan en el mejoramiento de la vida de todos la ciudadanía, a través de la creación y mejoramiento de espacios públicos y por supuesto, también a través del derecho que tienen la ciudadanía en ocupar dichos espacios.

#### **1.4 El rol del negocio inmobiliario en la construcción de la ciudad**

Hasta el momento hay varios elementos que dejan ver cómo se relaciona el negocio inmobiliario con la construcción de la ciudad, ya que el proceso de urbanización se ha utilizado como un mecanismo de inversión de capital, que se traduce en la producción de viviendas, de infraestructuras, equipamientos y servicios que son elementos propios de la ciudad.

Pedro Abramo se refiere a la relación que hay entre el mercado y la construcción de ciudad, a partir de dos premisas. Por un lado, la flexibilización de las regulaciones urbanas y, por el otro, la baja capacidad del Estado para prestar los servicios que atiendan las necesidades básicas de la ciudadanía.

[...] el mercado resurge como mecanismo principal de coordinación de la producción de la ciudad, ya sea a través de la privatización de las empresas públicas o por la hegemonía del capital privado en la producción de las materialidades residenciales y comerciales urbanas. (Abramo, 2012, pág. 36)

Por su parte, Harvey (2013, p. 21) resalta la relación directa que existe entre el capitalismo y la ciudad a partir del círculo vicioso que existe por la inversión de capital en el negocio inmobiliario, la generación de excedentes y la reinversión de estos sobre la misma ciudad con el objetivo de generar nuevos y mayores rendimientos.

Teniendo en cuenta que estamos inmersos en un sistema capitalista, es importante reconocer que la propiedad de la tierra en alianza con la industria inmobiliaria, representan un músculo financiero de gran relevancia para la economía desde varios frentes, por un lado, la construcción es un potente generador de empleos, así como de consumo de materias primas y por el otro, los impuestos que recaen sobre la renta y sobre la propiedad, en las ciudades en las que se hace un cobro generalizado y a tasas de mercado, son una fuente de ingresos relevante para los municipios.

El peso porcentual que tiene el sector de la construcción en el Producto Interno Bruto (PIB) de México y en otros países de la región permite dimensionar su importancia y entender que más allá de satanizar el desarrollo inmobiliario, se debe asumir una

postura constructiva para mejorar la relación del negocio con la creación de la ciudad. En este sentido el vínculo entre los gobiernos locales y los capitales privados debe mantenerse en contextos de transparencia y bajo esquemas en los que se estipulen reglas de acción y objetivos acordes a la búsqueda del interés público.

Una de las formas de lograr este propósito es a partir del reconocimiento de la alta rentabilidad que tiene el negocio y al mismo tiempo del entendimiento de que esta rentabilidad se asocia, no solo al acto de ejecutar proyectos inmobiliarios, sino a las características del entorno en el que se hace el desarrollo. Como se verá más adelante, el negocio es tan atractivo que ha detonado la creación de cientos de programas académicos alrededor del mundo con la promesa de brindar conocimientos y habilidades técnicas para tener éxito en este campo.

#### ***1.4.1 El negocio inmobiliario***

El negocio inmobiliario se caracteriza por ser parte de las industrias legales que generan más ganancias netas. Forbes (6 de agosto de 2017), a partir del análisis que hace *Sageworks* del estado financiero de empresas privadas, por un periodo de un año, finalizado el 30 de junio de 2017, ha sacado el siguiente *ranking* dentro del cual se puede ver cómo el sector inmobiliario ocupa 3 lugares dentro del top 10:

**Tabla 1** Listado de las industrias y su margen de provecho neto en México

No.	Industrias	Margen de provecho neto
1	Contabilidad y preparación de impuestos	18.4%
2	Alquiler de bienes inmuebles	17.9%
3	Servicios Legales	17.4%
4	Administración de empresas y compañías	16.0%
5	Actividades relacionadas con el sector inmobiliario.	14.9%
6	Consultorios de Dentistas.	14.8%
7	Oficinas de Desarrollo Inmobiliario y Brokers	14.3%
8	Extracción de minerales no metálicos	13.2%
9	Consultorios de otras ramas de la medicina	13.0%
10	Laboratorios médicos	12.1%
11	Empresas privadas de servicios médicos	8.9%
12	Funerarias	10.7 %.
13	Actividades de soporte para la minería	10.5 %.

**Fuente:** Revista Forbes online (Biery, 2017)

El negocio inmobiliario basa su ejecución en un componente muy particular: el suelo, que en palabras de Harvey “no es una mercancía en el sentido más corriente de la palabra. Es una forma ficticia de capital que deriva de las expectativas de futuras rentas” (2013, p. 53). Y no solo es particular por basar su valor en la expectativa, sino que además es irreproducible, lo cual genera alta presión sobre su posesión y disposición.

Abramo (2012), desde la visión de mercado, resalta tres características, adicionales a la no posibilidad de reproducción, que hacen al suelo particular frente a otros negocios capitalistas: “i) la inmovilidad territorial del bien inmobiliario; ii) su alto valor individual; y iii) su largo periodo de depreciación” (p. 58).

Se puede decir que el negocio inmobiliario parte de la actividad de construir, fabricar o realizar una obra nueva de vivienda, comercio, oficinas, usos mixtos, entre

otros. De ahí que su rol sea determinante en el desarrollo urbano y a su vez en el goce y derecho que tiene la ciudadanía sobre la ciudad. El negocio es la sumatoria de distintos desarrollos inmobiliarios que nacen y mueren con la construcción y su posterior modelo de retorno, ya sea a través de la venta o la renta.

**Figura 2** *Etapas del desarrollo inmobiliario*



Como en otras industrias, en la actividad inmobiliaria existen distintas líneas de producción, cada obra es en sí misma una línea con características únicas, principalmente asociadas al tipo de inmueble que se está construyendo y a la ubicación del terreno en el que se desarrolla. Esta característica juega un papel determinante en el valor de retorno de la inversión, ya que, por las condiciones del entorno, el negocio inmobiliario puede ser más o menos rentable.

Los elementos que componen el negocio inmobiliario son:

1. Localización del predio a desarrollar;
2. características del mercado al que está dirigido y preferencias de consumo;
3. entorno financiero: créditos y tasas atractivas para la inversión inicial y para los compradores;
4. análisis de los niveles de riesgo asociados al contexto político y macroeconómico;

5. características de diseño del proyecto.

Además de su rol determinante en la construcción de ciudad, el desarrollo inmobiliario suple una necesidad básica: la dotación de vivienda, que ha sido reconocida como un Derecho Humano en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y que además se consagra en las constituciones políticas de los dos países que son objeto de análisis de esta tesis: México y Colombia. Este hecho incrementa la presión que puede ejercer el sector de la construcción en las políticas públicas, ya que la acción del Estado para proveer vivienda se ha tercerizado a través de desarrolladoras privadas que construyen vivienda de interés social (VIS).

Otra característica importante en el negocio del desarrollo inmobiliario, son los distintos tipos de ganancia que se pueden establecer a partir de un proyecto, ya que de acuerdo con su estructuración se pueden tener ganancias de tipo:

1. **Ocasional** por cuenta de la compraventa de un inmueble;
2. **recurrente** generada por la renta;
3. **futura** a partir de la inversión en el suelo sobre el cual se crean expectativas de compraventa o de rentas futuras.

En los dos primeros casos, el inmueble genera un valor adicional, al de la construcción, dado su uso, ya sea porque se convierte en la locación de una fábrica productiva, de unas oficinas o de un espacio residencial. En el tercer caso, el suelo no genera ningún valor adicional, sin embargo, se “valoriza”, y crea excedentes, a través de fondos de inversión como las fibras o por medio de una hipoteca.

Estas transacciones especulativas, es decir, operaciones comerciales o financieras que se basan en la esperanza de obtener beneficios, aprovechando las variaciones de los precios o de los cambios (provenientes de actividades no productivas), son una manera de participación en el mercado inmobiliario.

El negocio inmobiliario se crea a partir de la ciudad y al mismo tiempo crea la ciudad, juega el papel dual de ser beneficiario y benefactor de la urbanización. De esta manera su rol es determinante en el desarrollo urbano, en la creación de vivienda, en la construcción de industrias y en muchos casos en la orientación del mercado e incluso en los patrones de ocupación del suelo.

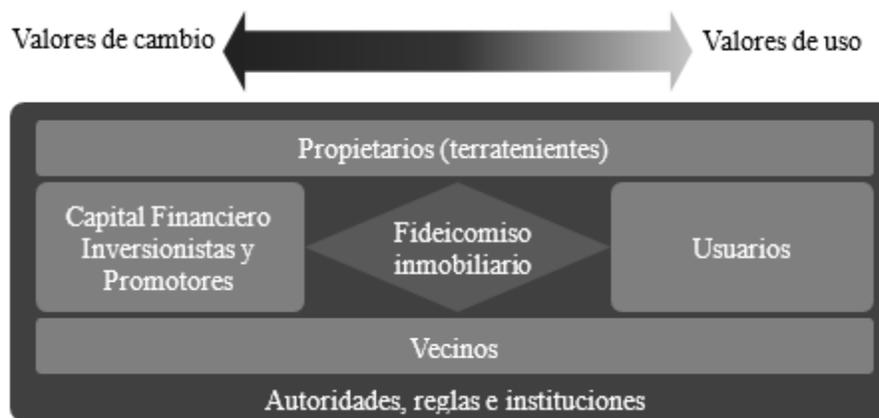
Es importante resaltar la influencia de la especulación sobre el valor del suelo, como principal causa de los problemas del crecimiento urbano. Por una parte, explica la hiperconcentración de actividades en las zonas más “llamativas” de la ciudad derivando en precios del suelo que alcanzan niveles exagerados, y por la otra explica la dispersión periférica ocasionada por la búsqueda de suelo barato para la producción de vivienda y el asentamiento de familias de bajos ingresos.

En este sentido y siendo tan determinante su rol, es necesario que la vinculación entre el negocio inmobiliario y el derecho a la ciudad se exponga de forma precisa desde los gobiernos, a través de normatividad explícita en la materia, para que cada vez sea más clara para los desarrolladores inmobiliarios. Como se verá más adelante, la función social de la propiedad abona a este propósito, sin embargo y dadas las desigualdades presentes en las ciudades, aún se requiere ahondar en este entendimiento por parte de los actores involucrados.

### 1.4.2 Actores involucrados

En este apartado se hará un breve recuento de los actores que forman parte del negocio inmobiliario. Dada la estrecha relación que existe entre el desarrollo inmobiliario y el suelo, recurso indispensable para la ejecución de esta industria, los actores involucrados no son únicamente privados, en todo el proceso la intervención del sector público es necesaria y relevante.

**Figura 3** Actores en las ciudades



Fuente: Jaramillo (2009)

#### 1.4.2.1 Propietarios (terratenedores).

Son quienes controlan, a manera de propiedad privada, una condición que es indispensable para el desarrollo inmobiliario: la tierra. Este control suele derivar en apropiación de parte del valor producido socialmente (las inversiones públicas y privadas).

#### **1.4.2.2 Inversionistas-promotores.**

Aquel que realiza la inversión y el desarrollo de un emprendimiento, desde el proyecto, la construcción y comercialización. Existen distintos tipos de inversionistas-promotores, según sea su actividad principal o no:

*Actividad principal:* aquellos que llevan años en el mercado y que han generado distintos emprendimientos. Es común que reinviertan las ganancias en el mismo negocio logrando una posición dominante en la industria de la construcción.

*Ocasionales:* aquellos que realizan proyectos en distintos sectores, con el objetivo de invertir su dinero, de acuerdo con las condiciones más favorables en el mercado.

#### **1.4.2.3 Capital financiero.**

Valor de las inversiones a corto plazo que se hace, generalmente una institución financiera para el desarrollo de proyectos. Se puede ver reflejada de formas diferentes, ya sea en acciones, préstamos, etc. Dentro del negocio inmobiliario, el capital financiero cumple un rol activo, ya que impone reglas particulares: tasa de interés, plazos, pólizas de seguro, etc. Estas reglas influyen en las características de los desarrollos inmobiliarios, impactando el negocio y al usuario final.

#### **1.4.2.4 Fideicomiso inmobiliario.**

Es uno de los instrumentos que se utilizan con mayor frecuencia para realizar el negocio inmobiliario, Se trata de una figura legal que se ha popularizado en el sector de la construcción, basado en un contrato celebrado por escritura pública, en el cual el fideicomitente (inversionistas y compradores), transmite la propiedad fiduciaria de bienes determinados a un fiduciario, quien estará obligado a ejercerla a favor de quien se

designe beneficiario y a transmitirlo al cumplimiento de un plazo o condición al fideicomitente, beneficiario o fideicomisario. Esta figura genera confianza en la inversión, ya que protege los intereses del inversionista. Todos los activos: terrenos, materiales o dinero que son entregados al fideicomiso como garantía, son inembargables. Se constituyen como un patrimonio separado del patrimonio personal, evitando que se usen como respaldo de deudas generadas en otros negocios.

#### **1.4.2.5 Usuarios.**

Quienes adquieren el producto ofrecido por el inversionista-promotor y se convierten en los nuevos propietarios (terratenientes).

#### **1.4.2.6 Vecinos.**

Es el grupo de personas que ya habita el lugar en el que se están construyendo los nuevos desarrollos inmobiliarios y que se ve afectada (positiva y/o negativamente) por los cambios que está sufriendo su entorno.

#### **1.4.2.7 Autoridad.**

De acuerdo con las estructuras administrativas de cada ciudad, existe una entidad o varias, que intervienen en el proceso constructivo, ya sea para expedir la licencia o solicitar las medidas de impacto correspondientes. Debe ser el responsable de establecer las reglas del juego y garantizar su cumplimiento.

### ***1.4.3 Efectos del desarrollo inmobiliario en la ciudad***

Como se ha referenciado hasta ahora, el desarrollo inmobiliario cumple un papel determinante en la creación de ciudad, teniendo efectos positivos y negativos. Ya se ha

mencionado que la construcción genera riqueza y además cubre necesidades básicas como la vivienda. Sin embargo, en los casos en los que el negocio inmobiliario se basa en la especulación trae consigo efectos bastante negativos.

La inversión en el suelo como medida de reproducción del capital, a través de la especulación, genera presión sobre el mercado inmobiliario, incrementando los precios de la vivienda y en general de todo tipo construcciones y por lo tanto expulsando a la ciudadanía que no alcanza a pagar estos incrementos.

Por un lado, se expulsa población a causa del alza en los precios y por el otro, son los desarrolladores o terratenientes quiénes, por el aumento del valor del suelo, se quedan con el excedente, consiguiendo ganancias sin ningún costo de producción.

También existe un escenario positivo en el que, aplicando instrumentos de gestión del suelo, el negocio inmobiliario se asocia con los gobiernos locales y aporta recursos para detonar mejoras en la ciudad, a través de la inversión en espacio público, con la construcción de equipamientos o financiando programas sociales. Se trata es de recuperar las plusvalías generadas por el desarrollo inmobiliario, para ser invertidas en beneficio de la sociedad.

### **1.5 La función social de la propiedad**

Desde su origen, en la civilización romana, la propiedad fue considerada un derecho, en dicha época se le atribuyeron valores como: el dominio absoluto, la exclusividad, perpetuidad e irrevocabilidad, de esta forma los propietarios tenían certeza de que su tierra no sería tomada por el rey o por alguien perteneciente a la realeza. Esas

atribuciones le daban certeza y garantía al propietario para trabajar la tierra y ocuparla sin temor a ser despojado.

Sin embargo, en 1915 el jurista francés León Duguit generó un debate sobre el papel del Estado frente a las necesidades de la ciudadanía y sobre la base individualista de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, que hasta el momento servían de marco jurídico para proteger la propiedad. Duguit (1920) aclara que la noción de propiedad no es un derecho natural, sino una función social, por lo tanto, el rol del Estado al respecto es “asegurar el empleo de las riquezas que posee (el propietario) conforme a su destino” (Duguit, 1920, p. 37).

Las ideas de Duguit llegaron a América Latina en 1911, a partir de su participación en unas conferencias en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, que abordaban las transformaciones modernas del derecho privado. Las ideas de su primera conferencia sobre el derecho subjetivo y la función social se convirtieron en la base argumentativa que permitiría cambios legislativos en las constituciones para incorporar textualmente el concepto de función social de la propiedad (Pasquale, 2014, pp. 103-104). En el caso de México:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo

la propiedad privada. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, Art. 27)<sup>2</sup>

La función social ha sido un principio actualizador y configurador de la propiedad, bajo el cual se insta al propietario a lograr el mejor provecho de su propiedad, no solo para su bien individual, si no aportando al interés público. En la legislación colombiana, esta función se ha establecido de forma independiente para la propiedad rural: Explotar económicamente la tierra, so pena de extinción de dominio y para la urbana: Urbanizar en terrenos urbanizables y construir en terrenos urbanizados de conformidad con las normas de planeación urbana.

La incorporación de esta función a la propiedad privada ha permitido que la ciudadanía consciente de su rol en la construcción de ciudad y las autoridades locales, tengan un mecanismo de reclamo ante la voracidad del negocio inmobiliario. De acuerdo con la Carta por el Derecho a la Ciudad de México, la función social de la propiedad:

---

<sup>2</sup> El siguiente párrafo es una adición al Artículo 27 de la Constitución, incorporado en 1976 y modificado en 1987 y 1992, sucesivamente (DOF 06-02-1976, 10-08-1987, 06-01-1992). Fue la base para el establecimiento del sistema de planeación urbana en México: “La nación tendrá en todo 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; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”.

Se refiere principalmente a la distribución y la regulación del uso del territorio y el usufructo equitativo de los bienes, servicios y oportunidades que la ciudad ofrece, priorizando el interés público definido colectivamente. Su objetivo consiste en garantizar el derecho de todas las personas a un lugar seguro donde vivir en paz y con dignidad mediante la generación de instrumentos para el abatimiento y espacios participativos para el control de la especulación, la segregación urbana, la exclusión y los desalojos y desplazamientos forzados. (Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, 2010, p. 23)

Algunas de las recomendaciones que hace la Carta por el Derecho a la Ciudad de México (2010) para que se garantice la función social de la propiedad son:

1. Formular e implementar políticas para promover el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio y el suelo.
2. Armonizar la normatividad y su aplicación, así como las políticas ambientales, de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, vivienda y agua para atender las necesidades sociales sin aumentar la presión sobre los bienes naturales.
3. Democratizar el uso de la ciudad (acceso igualitario de todas y todos al suelo, los bienes naturales, los bienes, servicios y equipamientos urbanos), combatiendo la segregación económica, social, espacial y étnica.
4. Implementar políticas de recuperación de inmuebles ociosos (tierras y edificios) para la realización de proyectos de hábitat popular y de producción social del hábitat.

5. Integrar reservas o bolsas de suelo e inmuebles adecuados a las necesidades habitacionales de los sectores populares, que incluyan mecanismos de participación y control social, que faciliten su acceso a los mismos.
6. Aceptar el pago de deudas de los particulares con el Gobierno de la Ciudad de México mediante donación de inmuebles, para destinarlos a programas de hábitat popular, equipamientos y espacios públicos.
7. Aplicar políticas tributarias, como el pago de impuestos progresivos, que desestimen la posesión de suelo en engorda y edificios desocupados.
8. Inhibir la especulación inmobiliaria y adoptar normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización, mediante la captación de rentas extraordinarias (plusvalías) generadas por la inversión pública en favor de los programas sociales que garanticen el derecho al suelo y la vivienda y estimulen la producción social del hábitat.
9. Definir y destinar zonas cuyo uso de suelo sea de interés social, para la construcción prioritaria de vivienda destinada a familias y personas de bajos ingresos y/o en condiciones de discriminación dentro de la ciudad, como parte de los Planes de Ordenamiento Territorial (Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, 2010, pp. 28-36).

Estas recomendaciones son un gran avance en el camino que se requiere recorrer para hacer efectiva la función social de la propiedad y favorecer el cumplimiento del derecho a la ciudad, como se menciona en el segundo punto, el siguiente paso para que

esto sea posible es la creación de instrumentos de gestión del suelo que faciliten su implementación.

## Capítulo 2. Análisis legislativo

Este capítulo tiene como objetivo hacer una revisión normativa de las legislaciones de Colombia y México, para analizar los instrumentos de gestión del suelo que, enmarcados en el concepto de función social de la propiedad y derecho a la ciudad, permiten captar recursos de los excedentes que produce el suelo a partir de su aprovechamiento y de la inversión pública que se realiza en el mismo para así aumentar las inversiones de infraestructura urbana que fortalecen el derecho a la ciudad.

Entender tanto la legislación, como sus antecedentes, es fundamental, tanto para la correcta aplicación de las normas vigentes, como para continuar con el desarrollo en esta materia, ya que es un campo en constante evolución que requiere instrumentos para atender las necesidades que surgen en los distintos territorios.

Las sociedades democráticas usan el marco legislativo para reglamentar, instrumentar y garantizar los principios fundamentales establecidos en cada forma de gobierno, así como para regular las actuaciones en el territorio y las relaciones entre sus habitantes, de esta manera se busca alcanzar ciertos objetivos de bienestar común y proteger los derechos de la ciudadanía.

En materia de derecho a la ciudad y específicamente de los instrumentos de gestión del suelo necesarios para lograr materializar y posteriormente ejercer este derecho, la presente investigación se enfoca en los principales instrumentos de gestión del suelo aplicados en Colombia y México, para analizar sus objetivos, sus características y cómo permiten captar recursos de los excedentes de capital, producidos en la ciudad,

para aumentar las inversiones en el espacio público, la infraestructura urbana, los equipamientos y la vivienda social y de esta forma fortalecer el derecho a la ciudad.

### **2.1 Origen y evolución de los instrumentos de gestión del suelo**

Dentro de los instrumentos de gestión del suelo, en esta tesis se hace énfasis a aquellos que refieren el uso de la valorización del suelo, por decisiones del gobierno o por obras, para su reinversión en proyectos que aportan bienestar a la colectividad, han estado presentes en varias latitudes, principalmente en sociedades con importantes concentraciones de población desde la Edad Media.

Hacia 1449, aunque no era explícita la valorización del suelo como tal, comenzaba a entenderse la noción recaudatoria que podía lograrse a partir de la autorización de ciertos usos o incluso de transacciones que involucraran el suelo. En la época, los contribuyentes, denominados “pecheros”<sup>3</sup>, hacían un llamado al Concejo para “que se consiguieran ingresos por otros medios” (Fuentes, 1992, p. 106) para el financiamiento de los gastos municipales.

Así lo refleja María Jesús Fuentes (1992), en su libro “Finanzas y Ciudades”, en el que cita algunos ejemplos:

Se trataba de solares que el concejo acensuaba a vecinos que estaban interesados, y a quienes se obligaba a levantar casa o alguna otra edificación. Aunque construyeran seguían pagando un censo al concejo, que no perdía sus derechos de

---

<sup>3</sup> Pechero en la Castilla del Antiguo Régimen, desde la Baja Edad Media hasta el final de la Edad Moderna, era la condición social que no viene determinada por la riqueza, sino exclusivamente por la obligación de contribuir al pago de un tipo de impuesto personal: el llamado servicio ordinario y extraordinario. (“Pechero”, 2020)

propietario del suelo. La mayor parte de los suelos «encensuados» eran de 24 pies (de ancho de fachada), aunque las cantidades que se pagaban por el censo no eran siempre las mismas, a pesar de que el suelo fuera de la misma medida. (Fuentes, 1992, p. 107)

En el ejemplo citado se puede evidenciar que el gobierno podía ejercer su mandato sobre el arrendatario para que construyera y generara un uso en el suelo, sin que eso le diera derecho a la propiedad del mismo. Además, aunque los terrenos tuvieran el mismo tamaño, ya se hacía uso, con fines recaudatorios, de la diferenciación en el precio del suelo. No es explícito si esta diferencia correspondía a la ubicación del predio o a la capacidad de pago del arrendatario. Otro de los ejemplos tiene que ver con el privilegio obtenido por parte del Estado para hacer transacciones con la propiedad:

Dos de las rentas eran pagadas por miembros de la nobleza que se habían beneficiado de un trueque realizado entre ellos, el de la villa de Tariego. El conde de Santa Marta pagaba cada año 2.000 maravedíes, y el de Buendía, señor de la villa de Dueñas, 500; ambas cantidades eran el pago al privilegio concedido por la ciudad de Palencia de permitirles el Trueque. (Fuentes, 1992, p. 106).

Así como los pecheros, quienes tenían la mayor carga de contribución en las ciudades, solicitaban al concejo la creación de otros mecanismos recaudatorios, que no recayeran únicamente en sus propiedades o en los permisos y ganancias de su actividad económica (venta de alimentos, oficios, etc.),

[...] a medida que las necesidades financieras fueron haciéndose más apremiantes, los gobiernos urbanos [...] trataron de conseguir que los cabildos

parroquiales, las minorías étnicas y los monasterios con propiedades en los términos jurisdiccionales de las villas y ciudades, contribuyeran en los gastos comunitarios con el resto de los vecinos. (Giocolea Julián, 1998, p. 46)

La mezcla entre el bajo nivel de ingreso, la exigencia de la corona y de los señoríos de su parte correspondiente, y las necesidades que debían cubrir los concejos en las ciudades, fueron el escenario perfecto para que el suelo empezara a verse como una fuente de ingresos atractiva a partir del cobro de rentas, cargas, impuestos, o alguna otra denominación de la época, a propietarios que se hubiesen visto beneficiados por privilegios concedidos por el Estado o por obras financiadas con recursos colectivos.

Esta influencia llegó a América Latina como extensión cultural y política de la península ibérica a partir del siglo XVII (Reyes, 1980) con argumentos muy similares a los de la España de la Edad Media y sumando más recientemente los derechos ciudadanos. La urgencia de los gobiernos por cubrir la dotación de servicios a la población, la provisión de espacios públicos urbanos y la garantía de los derechos individuales y colectivos, han puesto sobre la mesa la necesidad de acudir al valor del suelo como mecanismo de financiamiento.

El concepto de valorización del suelo, que para la Edad Media apenas empezaba a surgir, ha evolucionado gracias a las reflexiones de pensadores urbanos, varios de los cuales se mencionan en el capítulo introductorio, a partir de la afirmación de que el suelo por sí mismo, no genera excedentes de capital, si no que ese excedente ocurre en función del crecimiento urbano y/o de la regulación que se establezca por parte del gobierno, con

lo cual se abre la puerta a que la sociedad, a través del gobierno, sea partícipe y lo utilice para el beneficio de toda la ciudadanía.

Como se veían en el caso de la ciudad de Palencia, los privilegios que otorga el gobierno a los particulares sobre su propiedad, ya sea para desarrollar usos del suelo que son más rentables que una vivienda básica, para aumentar el número de niveles que puede construir o la intensidad de ocupación del suelo, deben darse a cambio de una contraprestación al gobierno, que a su vez cree derrama económica para el beneficio común.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su publicación: “El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos”, sobre la paradoja de la subinversión urbana de Donald Shoup<sup>4</sup> (Shoup, 1994) como se cita por Blanco, Moreno, Vetter, & Vetter (2016, p. 31), lanza la siguiente pregunta: “¿Por qué es tan difícil financiar la infraestructura pública siendo que ésta aumenta el valor del suelo servido por mucho más que el costo de la propia infraestructura?”.

Bajo esta paradoja ya no se hace únicamente referencia a la obligación del propietario de pagar por un privilegio directo: un permiso, un cambio en el uso del suelo, etc.; la siguiente evolución radica en que las acciones públicas, dentro de las que se incluyen la aplicación de normas urbanas, la inversión en la infraestructura que se hace en la ciudad y el ordenamiento territorial, derivan en rendimientos para el sector privado,

---

<sup>4</sup> Aunque el objetivo de esta tesis no es responder la paradoja de Donald Shoup, a través del texto se reafirmará esta pregunta y se expondrá cómo algunas sociedades han establecido mecanismos que permiten construir infraestructura pública a partir del valor del suelo.

que no corresponden a un trabajo o esfuerzo propio sino a “enriquecimiento sin justa causa”<sup>5</sup>, por lo que deben ser compartidos con el resto de la sociedad.

Para poder aterrizar esta noción de beneficios compartidos, se han diseñado instrumentos de gestión del suelo, que buscan establecer las reglas para lograr una adecuada concertación entre los distintos actores que confluyen en la ciudad: sector público, sector privado y ciudadanía.

Una vez determinados los acuerdos y voluntades entre las distintas partes y entendiendo que el valor del suelo proviene de una acción colectiva, se establece una oportunidad de financiamiento del desarrollo urbano, garantizada a partir de la coordinación interinstitucional y de la intervención concertada del sector privado. De acuerdo con Smolka (2013), senior fellow del Lincoln Institute of Land Policy:

[...] el objetivo de los instrumentos de gestión del suelo, es basarse en los incrementos del valor del suelo generados por las intervenciones públicas, para permitirle a las administraciones locales mejorar el desempeño de la gestión territorial y producir los fondos para brindar servicios e infraestructura urbana. (Smolka, 2013, p. 8)

Existe un debate sobre la necesidad e incluso la legalidad de algunos instrumentos de gestión del suelo, ya que pueden derivar en una doble tributación. Este conflicto podría darse con el impuesto predial, que en teoría debería reflejar el valor actualizado del suelo y de la construcción, como con el impuesto sobre la renta, que grava cualquier

---

<sup>5</sup> El enriquecimiento sin justa causa es un delito en la mayoría de las constituciones latinoamericanas.

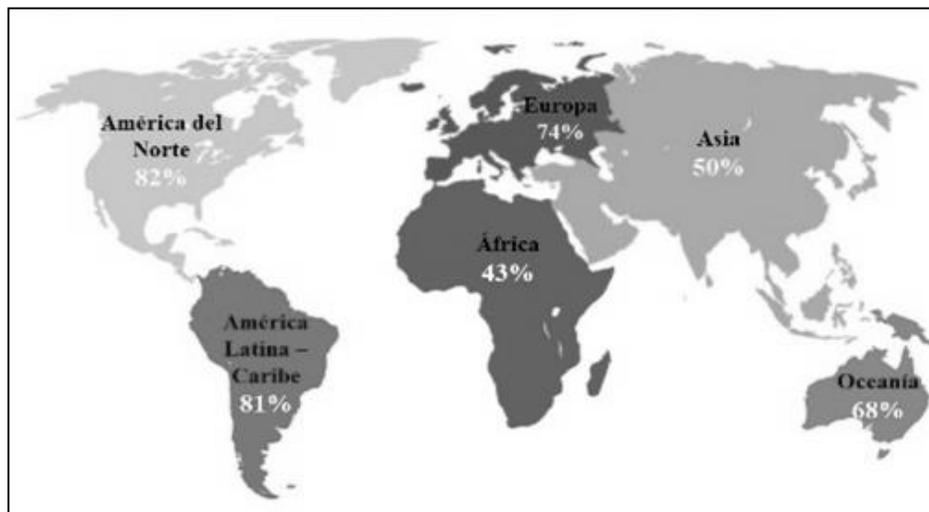
tipo de utilidad percibida por personas físicas o morales, incluyendo aquellas provenientes de la venta de un bien inmueble (Smolka & Furtado, 2001).

Aunque estas preguntas revelan algunos de los principales argumentos usados en contra de la aplicación de instrumentos de gestión del suelo, esta tesis se enfocará en los instrumentos que están vigentes y que han logrado recaudación en Ciudad de México y en Bogotá.

## 2.2 Instrumentos de gestión del suelo en América Latina

América Latina tiene hoy más del 80% de su población viviendo en áreas urbanas, esto representa un desafío financiero para los gobiernos, ya que el crecimiento poblacional se ha dado de forma exponencial, sin poder atender al mismo ritmo la necesidad de equipamientos, infraestructura urbana y demás servicios básicos que se requieren en la ciudad.

**Figura 4** *Grado de urbanización mundial*



**Fuente:** Elaboración propia con base en Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU (2018)

Las ciudades, además de recibir grandes migraciones, tienen limitaciones financieras porque siguen dependiendo, en buena medida, de las transferencias de los gobiernos nacionales o estatales. Esta dependencia limita la autonomía de los gobiernos locales para establecer soluciones a los problemas de la ciudad, ya que los recursos de la Nación o del gobierno Federal, suelen llegar etiquetados a los municipios, bajo una lógica centralista, que en muchos casos no contempla, ni reconoce sus retos, necesidades y particularidades.

**Tabla 2** Comparación de ingresos locales vs transferencias Bogotá y Ciudad de México

Ciudad	Recursos locales		Transferencias (federales-nacionales)	
	%	Cifra en USD	%	Cifra en USD
<b>Ciudad de México</b> <b>(8.918 mill. hab.)</b>	49%	\$ 5,866,135,160.69 \$662.46 / per cápita	51%	\$ 6,111,873,455.70 \$690.2 / per cápita
<b>Bogotá</b> <b>(7.412 mill. hab.)</b>	84.44%	\$ 6,184,609,685.31 \$861.24 / per cápita	15.66%	\$ 1,165,216,317.52 \$162.26 / per cápita

**Fuente:** Ciudad de México: (Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, 2018), Bogotá: Proyecto de Presupuesto Bogotá (2019).

A pesar de esta situación, algunas ciudades en América Latina han adaptado con éxito, instrumentos de gestión del suelo inspirados en la experiencia de Europa, Estados Unidos y Asia, principalmente. Se hará énfasis en el caso de Bogotá, ya que, como se muestra en la Tabla 1 de recursos locales vs transferencias, esta ciudad ha desarrollado y puesto en práctica instrumentos que le permiten tener mayores ingresos propios y por lo tanto independencia financiera frente al nivel federal, lo cual facilita la planeación urbana y el ordenamiento territorial con miras a la redistribución de los excedentes de capital que se generan en la ciudad.

La popularidad de los instrumentos de gestión del suelo en América Latina responde principalmente a la necesidad de descentralización hacia los municipios; la visión de gestión de ciudad, a través del suelo como herramienta de planificación; y al incremento de la conciencia social a través de la participación ciudadana y de la demanda social por mayor inversión en zonas que han acumulado una fuerte deuda social.

Aunque ambas ciudades tienen instrumentos de gestión del suelo vigentes en la legislación, como se puede observar en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, en Bogotá los ingresos propios están alrededor de 84.44%, mientras que Ciudad de México alcanzan el 49%; la diferencia entre ambas ciudades en materia de ingresos propios es del 58%. Así mismo, las transferencias federales en Ciudad de México son del 51% mientras que, en Bogotá, las nacionales suman el 15.66%, lo cual podría incidir en la autonomía de ambas ciudades.

Una de las mayores dificultades en materia financiera para los municipios, cuando no cuentan con suficientes recursos propios y por ende, dependen de las transferencias que les hacen desde los gobiernos de niveles superiores (Estatal/Departamental, Federal/Nacional) es que, en su mayoría, estos recursos llegan etiquetados al municipio para destinaciones de sectores específicos y muchas veces de proyectos que han sido planeados en esa escala, sin tener en cuenta las necesidades particulares del municipio en cuestión o sin considerar la visión del gobierno al mando.

La dependencia financiera municipal, crea un escenario de incertidumbre para el gobierno local, porque el monto de las transferencias puede depender, entre otros, de factores políticos, sobre todo cuando no hay alineación de partidos o de coaliciones, lo

cual además sujeta la planeación a los intereses de los niveles superiores y limita el espectro de maniobra y de innovación del municipio.

**Tabla 3** Principales instrumentos de intervención urbana en Bogotá y Ciudad de México

<b>Bogotá</b>	Anuncio de proyecto y avalúos de referencia
	Bancos de tierra
	Contribución de valorización o contribución por mejoras
	Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria
	Participación en plusvalías
	Planes Parciales
	Reajuste de tierras
<b>Ciudad de México</b>	Áreas de Gestión Estratégica
	Contribuciones de mejoras
	Polígonos de Actuación
	Sistemas de Actuación
	Sistema de Transferencia de potencialidades
	Pago de aprovechamientos por impacto urbano

**Fuente:** Elaboración propia con base en la legislación vigente de ambas ciudades, en Benlliure (2012) y Cámara de Comercio de Bogotá (2010)

¿Cómo ha logrado Bogotá, tener este nivel de recaudación propia? Para atender esta pregunta es relevante entender los procesos de discusión que se llevaron a cabo a nivel nacional y local, para tener el marco normativo y la voluntad política, que le ha permitido a Bogotá, pasar del papel a la acción, con resultados en términos de recaudación y de ordenamiento territorial.

De ahí la relevancia que implica para el caso mexicano, el análisis de esta ciudad y de las condiciones e instrumentos que pueden ser replicados por Ciudad de México para aumentar su nivel de recaudación y de autonomía con miras al cumplimiento del derecho a la ciudad.

Cabe resaltar que la solidez que tiene Bogotá en la creación y aplicación de estos instrumentos proviene de un largo proceso de construcción jurídico y social, así como del entendimiento del derecho urbano a partir de una mirada interdisciplinaria en la que convergen aspectos legales, sociales, económicos y medio ambientales.

Además, es importante anotar que la aplicación de instrumentos de gestión del suelo en Bogotá, así como en otras ciudades suramericanas, como Medellín, Sao Pablo y Río de Janeiro han tenido una larga trayectoria en la cual se ha logrado aprender en el camino para refinar su utilización.

### **2.3 Paralelo entre Bogotá y Ciudad de México**

Es necesario reconocer las diferencias existentes entre ambas ciudades para contextualizar y entender cuál ha sido el recorrido normativo y social que hoy en día se refleja en el marco legal que establece los distintos mecanismos del desarrollo urbano, incluidos los instrumentos de gestión del suelo.

**Tabla 4** Comparación sociodemográfica

Ciudad	BOGOTÁ	CIUDAD DE MÉXICO
Habitantes	7,412,566	8,918,653
Superficie	1,636 km <sup>2</sup>	1,485 km <sup>2</sup>
Densidad	4,531 hab/km <sup>2</sup>	5,967 hab/km <sup>2</sup>
PIB Percápita	\$9,404 USD	\$26,229 USD

**Fuente:** (Secretaría de Gobierno, Alcaldía de Bogotá, 2018) y (Centro de Integración Juvenil, A.C., 2016)

Cabe resaltar que en Bogotá el 75% de la superficie corresponde a suelo rural, mientras que en Ciudad de México es de aproximadamente el 54%. Aunque la Ciudad de México es parte del área metropolitana del Valle de México, para efectos de este documento, las tablas comparativas se acotan únicamente a la ciudad.

Dado que ambas ciudades pertenecen a sistemas políticos diferentes, en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, se presentan las particularidades de cada uno. Es interesante observar que, aunque los sistemas son diferentes, existen muchas similitudes entre ambas ciudades, por ejemplo, la división territorial de 16 Localidades en Bogotá y 16 Alcaldías en Ciudad de México, a su vez las funciones del órgano legislativo son bastante homogéneas, lo cual permitiría deducir que los procesos de creación y aprobación del marco normativo tienen elementos comunes.

En este sentido, el análisis comparativo de ambas ciudades busca recoger las mejores prácticas y aprendizajes transferibles para fortalecer el uso de los instrumentos de gestión del suelo como habilitadores del derecho a la ciudad.

**Tabla 5** Comparación esquema de gobierno local

Ciudad	BOGOTÁ	CIUDAD DE MÉXICO
<b>Máxima autoridad del poder ejecutivo local</b>	Alcalde	Jefe de gobierno
<b>Órgano legislativo local</b>	Concejo de Bogotá (45 concejales)	Congreso de la Ciudad de México (66 congresistas)
<b>Elección del órgano legislativo local</b>	Los concejales son elegidos por elección popular por un periodo de 4 años, que permite reelección continua. Su elección se hace al mismo tiempo que la de la Alcaldía.	Los congresistas son elegidos por elección popular por un periodo de 3 años, permite reelección, pero NO continua. La elección cada 2 periodos coincide con la elección de la jefatura de gobierno.
<b>Funciones del órgano legislativo local</b>	Proponer, aprobar y/o modificar el marco legislativo de Bogotá. Aprobar el presupuesto. Elegir a los titulares de los órganos de control de las instituciones distritales. Hacer control político, vigilando a funcionarios del Distrito y su cumplimiento de la ley.	Proponer, aprobar y/o modificar el marco legislativo de Ciudad de México. Aprobar el presupuesto. Elegir a los titulares de los órganos de control de la ciudad. Hacer control político, vigilando a funcionarios del ejecutivo y el cumplimiento de la ley.
<b>Demarcaciones territoriales</b>	16 Localidades Alcaldías locales (elección por terna) Ediles (elección popular)	16 Alcaldías Locales Alcaldías locales por elección popular. (Antes Delegaciones) Concejales: 6 de mayoría relativa y 4 de representación proporcional. Programa General de Desarrollo Urbano Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano Programas Parciales de Desarrollo Urbano Normas Generales de Ordenación (de acuerdo con la Constitución y la ley de planeación la clasificación cambió)
<b>Instrumentos de sistema de planeación</b>	Plan de Ordenamiento Territorial Plan de Desarrollo Planes sectoriales	

**Tabla 6** *Instrumentos de sistema de planeación*

<b>Ciudad</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Vinculante</b>	<b>Proceso de aprobación</b>	<b>Vigencia</b>
<b>BOGOTÁ</b>	Plan de Ordenamiento Territorial	Sí	Concejo de Bogotá	12 años
	Plan de Desarrollo Planes sectoriales			4 años 12 años
	Programa General de Desarrollo Urbano	Se debe considerar en todos los instrumentos de planeación de menor jerarquía.	Propuesto por el Ejecutivo, aprobado por el Legislativo Local.	Vigente desde 2003
<b>CIUDAD DE MÉXICO</b>	Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano		Propuesto por el Ejecutivo y aprobado por el Legislativo Local.	Desactualizado* El más viejo es de 1997
	Programas Parciales de Desarrollo Urbano (programas sectoriales)?	Sí	La nueva constitución establece que será propuesto por cada alcaldía y aprobado por el Legislativo Local.	Varios se encuentran desactualizados

Cabe destacar que, en México, las alcaldías de la Ciudad de México no son municipios, por lo que no tienen las facultades que otorga el Art. 115 constitucional en materia de uso del suelo -más que de verificación-, o de recaudación.

## **2.4 Marco normativo del desarrollo urbano en Bogotá**

### **2.4.1 Derecho urbano en Colombia**

Para iniciar el análisis de los instrumentos de gestión del suelo en Bogotá, es necesario entender cuál ha sido el proceso evolutivo del derecho urbano a nivel nacional, cuáles han sido los puntos de partida y los hitos legislativos que se han materializado en instrumentos de planeación, financiamiento y gestión urbana de la ciudad.

En términos legislativos de la planeación urbana en Colombia, el principal antecedente es la Ley 88 (1947) “Sobre fomento del desarrollo urbano del Municipio”, en la cual se expresaba la obligación de los municipios que tuvieran un presupuesto no inferior a doscientos mil pesos colombianos (\$200,000) de levantar el plano regulador en el que se indicara la manera como debía continuarse la organización futura de la ciudad, incluyendo la localización de espacios públicos y equipamientos. Aunque esta ley no era determinante en términos de gestión del suelo, dio inicio a la necesidad que tenían los municipios de contar con mecanismos de ordenamiento territorial.

Para la década de los 60s y por causa del conflicto armado interno, se detonaron severos procesos migratorios campo-ciudad. El crecimiento de la población se dio a una velocidad mucho mayor que la que podían prever las autoridades nacionales y locales.

La llegada masiva de población generaba presión sobre los gobiernos, ya que las problemáticas y necesidades urbanas se multiplicaron, sin que el gobierno nacional, ni los locales contaran con los recursos necesarios para que fuesen atendidos.

Desde 1960, los legisladores que entendían la magnitud de esta situación emprendieron el camino hacia una reforma urbana, con la que pudieran establecer políticas de desarrollo ordenado en el territorio y atender las necesidades de la población que llegaba a las ciudades. Sin embargo, el proceso estuvo obstaculizado por defensores de la propiedad privada, que veían como un riesgo los planteamientos de una política que ponían por encima del bien particular, los intereses generales.

Los primeros intentos se dieron en 1960 cuando el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) radicó el proyecto de **Ley de Techo**, en la cual se planteaba el control de

los cánones de arrendamiento y la estabilidad en la tenencia de la vivienda. En este período se discutieron en Cámara y Senado más de 10 iniciativas legislativas con enfoques similares, dentro de las cuales se aprobó la Ley 61 de 1978 “Ley Orgánica de Desarrollo Urbano” (Ley No. 61, 1978).

Esta ley esbozaba que todo núcleo urbano con más de 20,000 habitantes debería formular su respectivo Plan Integral de Desarrollo con base en las técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación urbano-regional. Además, contenía artículos que por su naturaleza precedieron el concepto de función social de la propiedad, al definir como propósito fundamental del conjunto normativo el de mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de las ciudades, de suerte que sus habitantes, **mediante la participación justa y equitativa de los beneficios y obligaciones de la comunidad**, puedan alcanzar el progreso máximo de su persona.

Así mismo, se incluyó la óptima utilización del suelo urbano y de los limitados recursos de inversión en vivienda, infraestructura y equipamiento y **la participación de la sociedad en el valor de la tierra que se deba exclusivamente al crecimiento de las ciudades o al gasto público.**

Esta ley contiene importantes definiciones en materia de planeación y manejo del suelo que persisten en leyes y políticas actuales, como son:

- Aplicar técnicas modernas de planeación y de coordinación urbano – regional.
- Participación justa y equitativa de los beneficios y obligaciones
- Control público sobre los usos del suelo urbano.
- Descentralización industrial

- Plusvalía
- Respeto a los derechos adquiridos
- Ejecución de obras de extensión urbana o protección ecológica como motivos de utilidad pública

Pasaron más de 50 años entre la primera regulación que trataba asuntos urbanos, antes de culminar en la promulgación de la Ley 9° (1989), para la cual el presidente Virgilio Barco argumentó lo siguiente:

El problema de la propiedad del suelo y de la apropiación particular de rentas de valorización, que por su naturaleza deberían ser de usufructo común se extiende a las ciudades. La carencia de vivienda adecuada en los sectores más pobres y la persistencia de asentamientos irregulares reclamaba un régimen de intervención en la propiedad del suelo urbano, capaz de garantizar los instrumentos fiscales, de expropiación y de regulación necesarios para hacer frente a las situaciones de injusticia. (...) Desde hace varios lustros, los colombianos han estado conscientes de la necesidad de una acción más decisiva y efectiva del Estado en el proceso de urbanización. Durante más de veinticinco años, los gobiernos y los legisladores buscaron infructuosamente que se aprobaran propuestas de reforma urbana. Este viejo anhelo de cambio se ha hecho realidad. Con la aprobación de la ley de reforma urbana se inicia una nueva era en la cual el Estado podrá intervenir de manera más eficaz para solucionar la falta de vivienda de los sectores populares y los principales problemas que aquejan a nuestras ciudades grandes y pequeñas. (Galvis Gaitán, 2007, p. 116)

De esta forma, el planteamiento del presidente Virgilio Barco y la sanción de la Ley 9° (1989) determinaron el inicio del derecho urbano en Colombia, ya que se introdujo la noción de **función social de la propiedad**, entendida como el mejor uso y explotación que se le pudiera dar al predio, así como la sujeción de este al cumplimiento de las normas sobre usos que devenían, en ese entonces, de la Oficina de Planeación Departamental.

Artículo 79°.- Derogado Artículo 138 Ley 388 (1997) decía así: En desarrollo del principio constitucional según el cual la propiedad tiene una función social que implica obligaciones, todo propietario de inmuebles dentro del perímetro urbano de las ciudades está obligado a usarlos y explotarlos económica y socialmente de conformidad con las normas sobre usos y atendiendo a las prioridades de desarrollo físico, económico y social contenidas en los planes de desarrollo, o en los planes simplificados, y en su defecto, atendiendo a los usos del suelo que para estos fines establezca la Oficina de Planeación Departamental. (Ley No. 9, 1989) Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Colombia.

La entrada en vigencia de esta ley establecía políticas y herramientas que permitieron hacer viables varias políticas de gestión de suelo en un contexto de descentralización y aumento de competencias a los municipios, entregando mecanismos que fortalecían a las entidades territoriales para lograr la conformación de territorios que respondieran a los retos devenidos de las migraciones como la falta de vivienda y la creación de asentamientos de autoconstrucción informal, además introducían los

siguientes principios: “**defender el derecho a la ciudad** para toda la ciudadanía; superar las condiciones de informalidad en las relaciones comunidad-ciudad; introducir factores de racionalidad en el diseño de los centros urbanos; y agilizar los procesos para el manejo del desarrollo urbano” (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 1995).

La ley abordó los siguientes temas: la planificación del desarrollo municipal, el espacio público, la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y expropiación, la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana, la legalización de títulos para la vivienda, las licencias y las sanciones urbanísticas, los bancos de tierras y la integración y reajuste de tierras, la extinción de dominio sobre inmuebles urbanos, y finalmente los instrumentos financieros para la reforma urbana (Ley No. 9, 1989). Esta ley se veía como un instrumento del modelo alternativo de desarrollo que, bien utilizada, podía convertirse en una poderosa palanca del desarrollo urbano (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 1995).

En este sentido, todo el desarrollo normativo en la materia, que se dio a partir de ese momento en Colombia, reflejaba el interés del gobierno nacional por tener en las autoridades locales un aliado para desarrollar un proyecto de país que lograra mejorar la gobernabilidad, la planificación urbana, los niveles de tributación y como resultado la calidad de vida en las ciudades.

Para 1991 se estableció una nueva Constitución Política, en la cual se recogieron los principios de derecho urbanístico colombiano dispuestos en la Ley 9° de 1989 y se sumaron nuevas disposiciones. La consolidación de una mirada urbana del país se dio en

esta nueva carta política, ya que en la Constitución de 1886 no había disposiciones al respecto, pues el país era mayoritariamente rural.

Con la expedición de la Constitución Política Nacional en 1991, aspectos como la obligatoriedad de la planeación, la facultad de los municipios para regular el uso del suelo y la función social de la propiedad adquirieron rango constitucional, y se desarrollaron mediante varias leyes y documentos de política nacional, destacándose la Ley 388 de 1997 por la creación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los instrumentos para regular el suelo y orientar las acciones públicas y privadas en materia de desarrollo urbano.

Es importante resaltar que además de la función social de la propiedad que se establecía en la Ley 9° (1989), la Constitución de 1991 incorporó la función ecológica:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 58)

La nueva Constitución, producto de una Asamblea Constituyente promovida por estudiantes universitarios que encontraban obsoleta la Constitución de 1886, ponía de facto “el carácter urbano del país, su elevada dinámica, así como las carencias y

desequilibrios en cuanto a oportunidades de la ciudadanía para acceder a los beneficios de la urbanización” (Arbouin-Gómez, 2012, pp. 17-24). De acuerdo con María Mercedes Maldonado, esta Constitución introdujo la afirmación de la **existencia de derechos-deberes** ligados al principio de la solidaridad (Maldonado Copello, 2001, p. 7).

Como parte de las medidas establecidas en la Constitución para mejorar dicho desequilibrio social, se establecieron disposiciones de planeación y ordenamiento territorial, precisando las responsabilidades de los distintos ámbitos de gobierno y fortaleciendo el carácter preponderante de los municipios:

Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 311)

Así mismo, la Constitución facultó a los Concejos, corporaciones municipales administrativas elegidas popularmente, para adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que le fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda (Art. 312, Constitución Política de Colombia, 1991).

A partir de la Constitución de 1991, se crearon una serie de normas en materia de desarrollo urbano, que además de contener y profundizar en las disposiciones de la Constitución, complementaban las disposiciones vigentes de la Ley 9 de 1989:

**Tabla 7** *Histórico normativo del ordenamiento territorial*

<b>Ley 3 de 1991</b>	Ley de Vivienda
<b>Ley 99 de 1993</b>	Ley del Medio Ambiente
<b>Ley 128 de 1994</b>	Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas
<b>Ley 142 de 1994</b>	Ley de Servicios Públicos Domiciliarios
<b>Ley 152 de 1994</b>	Ley Orgánica del Plan

Este desarrollo, en términos conceptuales y normativos, facilitó que en 1995 el presidente Ernesto Samper, uno de los ponentes del proyecto de ley que dio origen a la Ley 9 de 1989, presentara su propuesta de política pública “Ciudades y ciudadanía, la política urbana del salto social” (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 1995) en la cual se hacía un recuento de los avances que se tenían hasta el momento y se reconocían los retos que implicaba la puesta en marcha de todo el arsenal normativo que recaía sobre los municipios y que por falta de capacidad técnica, no habían logrado aterrizar en sus territorios.

Esta política pública hacía énfasis en la relación Estado-Municipio que debía establecerse para el correcto ejercicio, tanto de la Ley 9° de 1989, como de la Constitución Política y demás normas en materia de desarrollo urbano.

**Figura 5** Esquema institucional para la ejecución de la política urbana en Colombia



**Fuente:** (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 1995)

Aunque el documento recogía de forma exhaustiva, tanto el diagnóstico, como el camino que se debía recorrer para que la puesta en marcha de las políticas de desarrollo urbano fuera exitosa, a través de estrategias y programas municipales para pensar, planificar y gestionar la ciudad de manera más racional, muchos de los conceptos allí reunidos fueron considerados inconstitucionales, con lo cual la política no logró proceder.

Sin embargo, el camino en el Congreso estaba abonado y esto facilitó la entrada de la Ley 388 (1997), en la cual se compaginaron las disposiciones de la Ley 9° de 1989, los principios y preceptos de la Constitución de 1991 y los planteamientos de las demás leyes referidas.

#### 2.4.2 Ley 388 de 1997 “Ley de Desarrollo Territorial”

En 1997, el gobierno nacional de Colombia expidió la Ley 388, conocida como la “Ley de Desarrollo Territorial”. Para ese momento estaba en crecimiento la migración del

campo a la ciudad y era evidente la municipalización de la gestión urbana, así como la necesidad del financiamiento de atributos urbanos básicos. Además, urgía la recuperación del sentido de planeación y de la facultad expropiatoria sobre el suelo. De acuerdo con esas necesidades, es importante resaltar que la Ley 388 (1997) enfatiza en el suelo como instrumento habilitador del cumplimiento de derechos de la ciudadanía:

Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres. (Ley No. 388, 1997, Art. 1)

Así mismo, se establece como mecanismo de implementación de la ley, la creación y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en los municipios, definidos como “el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (Ley No. 388, 1997, Art. 9).

La Ley 388 de 1997 marcó la ruta del desarrollo urbano en el país y se conformó como un instrumento de referencia para posteriores análisis de política pública que han permitido la creación de recomendaciones para mejorar el desarrollo urbano. Un ejemplo de esto es la publicación del documento Conpes 3305: “Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano” (2004).

## 2.5 Instrumentos de gestión del suelo en Bogotá

**Tabla 8** *Categorías de instrumentos de intervención urbana*

<b>Instrumentos de planeación</b>	<b>Instrumentos de financiación</b>	<b>Instrumentos de gestión</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Ordenamiento Territorial</li> <li>• Macroproyectos</li> <li>• Planes Parciales</li> <li>• Unidad de Actuación Urbanística</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferencia de derechos de construcción y desarrollo</li> <li>• Participación en plusvalías</li> <li>• Derechos adicionales de construcción y desarrollo</li> <li>• Contribución en valorización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anuncio de proyecto y avalúos de referencia</li> <li>• Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria</li> <li>• Enajenación voluntaria</li> <li>• Expropiación (Enajenación forzosa)</li> <li>• Reajuste de tierras</li> <li>• Banco de tierras</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley No. 388 (1997)

Para lo que concierne a este trabajo de investigación se hará un resumen de los principales instrumentos de gestión del suelo que se utilizan en Bogotá y que se derivan de la Ley 388 de 1997, de acuerdo con las categorías expresadas en la misma ley, aunque solo se abordará a profundidad el Plan Parcial, por considerarse el instrumento colombiano más cercano a los Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC), utilizados en Ciudad de México.

### **2.5.1 Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (Ley No. 388, 1997) Art. 9º**

Es la norma que dicta cuál es el modelo de ciudad que se quiere alcanzar y cómo se va a lograr ese propósito, por lo cual es un instrumento de largo plazo con una vigencia de 12 años (tres períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales), aunque puede ser sometido a revisión, pasando el mismo proceso de aprobación que el Plan original.

Para materializar el modelo de ciudad, el POT contiene las normas de usos del suelo, densidades, los principales proyectos de infraestructura que deberán ejecutarse en la ciudad, el reconocimiento de la importancia de la relación con el área metropolitana o conjunto de municipios aledaños, la definición de la participación del sector privado en la construcción del modelo, así como las demás áreas estratégicas requeridas.

Del POT se derivan los instrumentos de gestión del suelo que establecen las reglas del juego en la interacción entre el sector público y el sector privado en materia de suelo, así como los instrumentos de planeación sectoriales (sectores de la administración pública), denominados Planes Maestros.

En Bogotá el POT vigente se encuentra consagrado en el Decreto 190 (2004), el cual compila las disposiciones contenidas en el primer Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad (Decreto 619, 2000) y la revisión que se realizó en 2003, adoptada mediante el Decreto 469 (2003).

### ***2.5.2 Macroproyectos (Ley No. 388, 1997) Art. 114***

Este instrumento hace referencia a intervenciones caracterizadas por su gran escala y que por lo tanto representa un reto para otros instrumentos tradicionales. De acuerdo con la Ley 388 (1997), son el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana y de orientar el crecimiento general de la ciudad.

### ***2.5.3 Planes Parciales (Ley No. 388, 1997) Art. 19***

Es el instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones de los Planes de Ordenamiento Territorial, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales. Se conoce como un instrumento habilitador de suelo urbano.

Este instrumento se desarrollará con mayor profundidad y análisis en el capítulo 3, ya que se utilizará como referente comparativo con los Sistemas de Actuación por Cooperación, instrumento de gestión del suelo mexicano, al que también se hará referencia en dicho capítulo.

### ***2.5.4 Unidades de Actuación Urbanística***

Este instrumento es necesario para ejecutar los Planes Parciales y corresponde a un área conformada por uno o varios inmuebles, que deben estar delimitados por el Plan Parcial y por lo tanto deben corresponder a suelos de expansión urbana, o que tengan tratamientos de renovación urbana o redesarrollo. Su objetivo es promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los Servicios Públicos Domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios.

***2.5.5 Transferencia de derechos de construcción y desarrollo para suelo de conservación (Ley No. 388, 1997) Art.38, reglamentado por el Decreto 151 de (1998)***

Aplica para predios que por razones ambientales, históricas o arquitectónicas tengan limitados la transformación de la estructura física. Permite compensar esta limitación de dos formas. Una, a través de un pago realizado por el municipio y correspondiente al valor por m<sup>2</sup> multiplicado por el área en cuestión, de acuerdo con un precio de referencia de una zona con características geoeconómicas homogéneas, siempre que haya disponibilidad. La otra, con la posibilidad de vender los derechos de construcción y desarrollo en una de las zonas receptoras definidas por el municipio de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial, de preferencia en una zona con características geoeconómicas homogéneas. La compensación por tratamiento de conservación se pagará solo por una vez, y de ello se dejará constancia en el folio de matrícula inmobiliaria del bien objeto de la compensación.

***2.5.6 Transferencia de derechos de construcción y desarrollo para cargas generales (Ley No. 388, 1997) Art.38***

Es uno de los mecanismos que garantizan el reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial. Permite ejecutar las unidades de actuación urbanística que requieren cesiones para la construcción de cargas generales: redes matrices, intersecciones, etc. La transferencia de los derechos de construcción se constituye como parte del patrimonio autónomo del fideicomiso y el aportante se convierte en un fideicomitente.

### ***2.5.7 Participación en plusvalías (Ley No. 388, 1997) Capítulo IX***

El cobro de plusvalía puede ser entre el 30% o el 50% del valor generado a partir de uno de estos tres hechos: (1) La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano; (2) el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo; y (3) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación, el índice de construcción, o ambos a la vez.

Una vez ocurrido el hecho generador, la Alcaldía debe solicitar a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital la liquidación del efecto plusvalía para cada uno de los predios afectados, la cual corresponde al mayor valor generado por metro cuadrado. El monto del efecto debe consignarse en un acto administrativo y notificarse a los propietarios, así mismo debe vincularse a la matrícula de la propiedad para que la Curaduría Urbana, encargada de emitir las licencias de construcción, pueda solicitar el cobro correspondiente.

El cobro es exigible únicamente<sup>6</sup> en el momento de solicitar una licencia de construcción que refleje el aprovechamiento de los nuevos beneficios otorgados por la ley. Los recursos provenientes de este cobro pueden ser utilizados indiscriminadamente en el desarrollo urbano de la ciudad, a través de la construcción de redes e infraestructura, equipamientos, vivienda de interés social, entre otros.

---

<sup>6</sup> Los actos que impliquen transferencia del dominio respecto de inmuebles objeto de participación en plusvalías, pueden inscribirse en el respectivo folio de matrícula, solo si se demuestra, mediante la certificación, que se ha pagado la participación en plusvalías correspondiente, o que no se ha expedido licencia por parte de los curadores urbanos que haga exigible el cobro de dicha participación.

### ***2.5.8 Derechos adicionales de construcción y desarrollo (Ley No. 388, 1997) Art. 88***

Es un instrumento alternativo para que los municipios puedan participar de las plusvalías derivadas a partir de uno o más hechos generadores. La unidad de medida de los derechos adicionales es un metro cuadrado de construcción o de destinación a un nuevo uso, correspondiente al hecho generador. En este caso la recuperación de la plusvalía se logra a través de la venta de los derechos adicionales en el mercado de valores, utilizando la figura de títulos.

Se requiere de la autorización del Concejo municipal para que puedan ser emitidos y colocados en el mercado.

### ***2.5.9 Contribución de valorización o contribución por mejoras (Decreto 1333, 1986)***

#### ***Capítulo III***

Busca que la ciudadanía contribuya en el pago de las obras que le benefician, para lo cual se determina: el costo de la obra, el área de influencia (hasta 5,000 mts.), la potencial valorización de los predios a partir de los factores de distribución del beneficio y la capacidad de pago de los propietarios.

### ***2.5.10 Anuncio de proyecto y avalúos de referencia (Ley No. 388, 1997) Art. 61***

Este instrumento permite “congelar” el precio del suelo, de acuerdo con un avalúo de referencia que se hace antes de anunciar un proyecto, que puede derivar en el aumento del valor del suelo en el que será ejecutado. De esta manera se logra adquirir suelo para proyectos de vivienda de interés social, sin que la futura vivienda (el proyecto) se vea reflejada en el valor del suelo al momento de la compra, ya sea por parte del gobierno o por parte de un desarrollador privado.

### ***2.5.11 Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria (Ley No. 388, 1997) Art. 52***

Debido a que en las ciudades hay suelo dedicado al “engorde”, el instrumento de la declaratoria identifica terrenos que pueden estar en una zona de expansión, en una zona servida o bien ser predios abandonados o subutilizados. La declaratoria determina un plazo para desarrollar el predio, después del cual, en caso de incumplimiento, la autoridad lo dispone para subasta pública que comienza en el 70% de su valor comercial o en el 70% del valor catastral, cuando no haya habido ofertantes en la primera opción.

### ***2.5.12 Enajenación voluntaria / Enajenación forzosa / Expropiación***

Es el instrumento que le permite al Estado despojar de la propiedad de un inmueble a su propietario por causa del interés general, que prima sobre el interés particular, por la utilidad que pueda tener el mismo para la comunidad. Este proceso comienza con una negociación entre las partes y tiene 3 modalidades: en caso de que se llegue a un acuerdo se conoce como enajenación voluntaria, en caso de que el privado no acepte la oferta del Estado, se requiere la participación de un juez civil para decidir si se realiza o no la expropiación, a lo que se le conoce como expropiación por vía judicial o por último, en caso de que la utilidad del predio sea de suma importancia para el Estado y no se logre un acuerdo de enajenación voluntaria, se hace la expropiación por vía administrativa.

### ***2.5.13 Reajuste de tierras en Planes Parciales (Ley No. 9, 1989) Capítulo VII***

Este mecanismo de gestión del suelo es complementario a los Planes Parciales. Se utiliza en contextos de incorporación de suelo rural para convertirlo en suelo urbano, así como en la integración inmobiliaria en contextos de redesarrollo de predios urbanos.

Además de facilitar una mejor configuración del suelo, permite repartir de forma equitativa las cargas y beneficios. Una vez hecho el reajuste de tierras, las zonas en que se aplique el mecanismo están sujeta a las normas específicas de los Planes Parciales, que incluyen, entre otras acciones, la entrega de un 20% del área para vivienda de interés social, ya sea en el mismo predio o en otra zona de la ciudad.

#### ***2.5.14 Banco de tierras (Ley No. 9, 1989) Capítulo VII***

Posibilidad de crear establecimientos públicos locales denominados "Bancos de Tierras", encargados de adquirir, por enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio, los inmuebles necesarios para cumplir con los fines previstos en la ley.

### **2.6 Marco normativo del desarrollo urbano en Ciudad de México**

#### ***2.6.1 Derecho Urbano en México***

México es un Estado con un sistema político federal, en el que existen diversos órdenes que pueden ser concurrentes o independientes. En el caso de Ciudad de México, por su condición de capital ha estado sujeta a un régimen excepcional entre el resto de las entidades federativas, lo cual ha derivado en una evolución del marco normativo del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial caracterizado por una gran complejidad.

Para profundizar en la comprensión de los orígenes de los instrumentos de gestión del suelo vigentes en el marco normativo de Ciudad de México, es preciso remontarse a los orígenes mismos del sistema de planeación vigente en el marco legislativo federal, ya que históricamente ha existido un gran centralismo en el sistema político y económico, y por lo tanto, Ciudad de México ha sido un escenario donde se han materializado las principales políticas de planeación en todos los órdenes de gobierno.

El poder del Estado para la gestión del territorio, de los recursos naturales y de la planeación en la materia se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual data de 1917, y se redactó como resultado de las pugnas surgidas durante la Revolución Mexicana (1910-1917).

Al momento de la redacción de la Carta Magna (1917), México aún no había pasado por el intenso proceso de urbanización acelerada que ya se había visto en otras naciones industrializadas desde finales del siglo XIX. El Constituyente de 1917 se abocó, entonces, a plasmar el nuevo orden de gobierno en materia territorial desde la perspectiva de una dicotomía muy marcada entre lo urbano y lo rural.

Cabe destacar que la Revolución Mexicana fue producto del descontento de amplios sectores de la población que habitaban en el medio rural con actividades inherentes a este contexto, además, la inmensa mayoría de los mexicanos residía en el campo, por lo que las ciudades eran tan solo el escenario desde donde se planteaban las soluciones a los grandes problemas nacionales, sin perder el foco de que la prioridad la tenían el campo y sus habitantes.

En el México postrevolucionario, sus habitantes se concentraban en el campo, en donde habitaban tres cuartas partes. Sin embargo, durante el siglo XX, derivado de los cambios económicos y demográficos, se intensificó el proceso de urbanización en el país. Este periodo se conoció como el “milagro mexicano” (Ruiz Chiapetto, 1999)<sup>7</sup> 9, del cual

---

<sup>7</sup> Momento de prosperidad durante el cual la tasa de crecimiento económico de México fue cercana o mayor a 60% anual. En ese periodo, el sector agrícola generó la mano de obra para las ciudades, produjo bienes, salario y materias primas baratas, y con base en los cultivos de exportación fue la principal fuente de divisas. Ruiz Chiapetto (1999) en “La economía y las modalidades de la urbanización en México: 1940-1990”.

se derivó el crecimiento demográfico de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), que creció principalmente durante los años 1940-1970.

En estas décadas, la economía experimentó un desarrollo sostenido y la población de la ZMVM aumentó su tamaño más de cuatro veces. En 1940 la población de Ciudad de México era de 1.9 millones de habitantes y para 1970 aumentó a 9.0 millones (Ruiz Chiapetto, 1999).

Hoy en día, el 80% de los habitantes del país se encuentran en zonas urbanas, lo cual genera algunos de los problemas sociales más complejos y apremiantes del país: inseguridad, crisis ambiental, desigualdad, etc., mientras que la vida rural ha perdido protagonismo en la agenda pública en materia de planeación y desarrollo.

Partiendo del contexto posterior a la Revolución Mexicana, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (CPEM) se establecieron los fundamentos que otorgan al Estado Mexicano las facultades en materia de planeación y de ordenamiento territorial. Los Artículos que apuntan directamente a la cuestión territorial y a las facultades del Estado son el 25, el 26 y el 27, que establecen que:

[El] Estado tiene la obligación de garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. (CPEM, 1917, Art. 25)

[El Estado será el que] organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad,

permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. (CPEM, 1917, Art. 26)

[Y la necesidad de...] regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, [...] lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana [...], determinando la necesidad de establecer [...] las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos [...], a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población [...]. (CPEM, 1917, Art. 27)

En el artículo 27 de la CPEM se fundamentan las bases específicas de las atribuciones de “la Nación” en materia de gestión y ordenamiento territorial. Particularmente las atribuciones (denominadas “derechos”) de “imponer modalidades a la propiedad privada” y la de “regular...el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación”, pueden ser consideradas como reglas jurídicas que, implícitamente limitan el alcance de la propiedad privada, facultando al Estado para restringir el uso del suelo y entendiendo este recurso como un “elemento natural susceptible de apropiación” (CPEM, 1917, Art. 27).

Esta restricción fundamental, que supone la regulación del aprovechamiento del suelo, constituye el pilar sobre el que se asienta la planeación urbana, no solo en México, sino en todos los estados “modernos” que reconocen la propiedad privada, al tiempo de que garantizan las facultades estatales para imponer los límites correspondientes a su aprovechamiento (Azuela & Cancino, 2007).

Cabe resaltar que, como resultado de la Revolución Mexicana, el 52% del territorio mexicano se configuró como ejido<sup>8</sup>, cuyas tierras se han convertido en la principal fuente de suelo para la expansión de las ciudades mexicanas (Valdés Covarrubias, 2005, p. 6). La reglamentación del suelo ejidal, en términos de uso y aprovechamiento recae en la Ley Agraria (1992), lo cual es competencia exclusiva del gobierno nacional, derivando en retos de planeación y administrativos para el desarrollo urbano.

Las atribuciones fundamentales para limitar y establecer reglas sobre el aprovechamiento del suelo, entendido como elemento natural susceptible de apropiación, **incorpora el principio de la función social de la propiedad en la legislación mexicana**, el cual se incluyó en otras Constituciones de América Latina años, e incluso, décadas después, como se pudo ver en el caso colombiano, en donde este concepto empieza a tener un lugar legislativo hasta 1978 con la Ley Orgánica de Desarrollo Urbano (Ley No. 61, 1978).

De manera que los preceptos normativos que garantizan el interés de la colectividad por encima de los derechos de los propietarios privados en materia de aprovechamiento de suelo han formado parte del entramado normativo mexicano a partir de la promulgación de la Constitución vigente. Esta doctrina, que de origen contemplaba la acción del Estado principalmente sobre el suelo rural, dio pie a nuevas legislaciones

---

<sup>8</sup> El ejido se concretó en la Reforma Agraria mexicana, como respuesta al problema agrario, cuya caracterización principal estaba en la dicotomía —producto de la Conquista y la Colonia— de individuos sin tierra, sin derechos y sin trabajo, por un lado, y de grandes latifundistas por otro. Ver (Lleras Restrepo, 2012) y (Valdés Covarrubias, 2005)

que trasladaron estos principios al ámbito de los asentamientos humanos, con énfasis en los problemas urbanos.

El ejemplo más sobresaliente de leyes fundamentadas en estos principios constitucionales es, sin duda, la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), publicada en 1976, sobre la cual está basado el sistema de planeación territorial mexicano hasta la actualidad. Aunque esta Ley no constituye el origen mismo de la planeación territorial en México, se trató de un hito legislativo en la materia (Ley General de Asentamientos Humanos, 1976).

El origen del sistema de planeación en México se remite a la publicación de la Ley sobre Planeación General de la República en el Diario Oficial de la Federación el día el 12 de julio de 1930, durante el corto mandato del presidente Pascual Ortiz Rubio. Con esta Ley se fundamentó la elaboración del "Plano Nacional de México", el cual fue uno de los primeros intentos para abordar la planeación de desarrollo en el país, basada en estudios e información estadística (Sánchez Luna, 2011).

Sin embargo, solo hasta el sexenio de Luis Echeverría se hizo evidente que las acciones de la Federación, los estados, y los municipios en materia de ordenamiento territorial, se caracterizaban por una gran descoordinación, ya que el México posrevolucionario carecía de una estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos (López Velarde Vega, 2011). Partiendo de esta problemática, el 6 de febrero de 1976 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115, con lo cual se sentaron las bases

jurídicas modernas para la planeación urbana en México (López Velarde Vega, 2011, p. 13).

El reconocimiento de la cuestión urbana en el nivel constitucional puede considerarse tardío, ya que se dio justo al final del periodo de urbanización más acelerado en la historia reciente, y aunque las reformas constitucionales de 1976 dieron pie a la institucionalización de la planeación urbana, de origen, esta se planteó como la regulación de los “asentamientos humanos” y no del desarrollo urbano, ya que surgió en el contexto del movimiento internacional hacia la Cumbre de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, la cual tuvo lugar en junio de 1976 (López Velarde Vega, 2011, pp. 4 y 211).

Los grandes problemas que se abordaron en esta cumbre global no estaban directamente relacionados con la infraestructura urbana, la eficiencia en el uso de los bienes públicos o la estética del espacio urbano, sino los de la desigualdad social. En ese sentido, la intención de México fue consolidar su posición como un actor relevante en la escena mundial, aportando un instrumento legislativo que en ese momento era innovador, particularmente tratándose de un país en vías de desarrollo.

El 26 de mayo 1976 se publicó la LGAH, cuyo texto original contenía 47 artículos agrupados en cuatro capítulos: I. "Disposiciones generales"; II. "De la concurrencia y coordinación de autoridades"; III. "De las conurbaciones"; y IV. "De las regulaciones a la propiedad en los centros de población" (Ley General de Asentamientos Humanos, 1976).

A partir de este ordenamiento, las legislaturas de todas las entidades federativas expidieron sus respectivas leyes estatales de desarrollo urbano, con lo que se integró, en todos sus niveles, la estructura jurídica de la planeación urbana.

Una de las principales reformas constitucionales de este periodo se dio en el Artículo 27 de la Constitución al “imponer modalidades a la propiedad” (CPEM, 1917, Art. 27). Además, se instrumentó el aparato de planeación estatal, siguiendo los postulados del estado de bienestar en las democracias occidentales del siglo veinte.

### ***2.6.2 Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU)***

La ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) se publicó en 1976, con modificaciones emitidas en 1993. Esta Ley permaneció vigente hasta el 28 de noviembre de 2016, momento en el que se publicó la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) (2016), apostando por la actualización del discurso urbano del Estado mexicano bajo una perspectiva de sostenibilidad. Esta Ley, en congruencia con lo establecido en el Artículo 27 Constitucional, tiene entre otros aspectos, el objeto de:

Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente, Establecer la concurrencia [...] para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional y Propiciar

mecanismos que permitan la participación ciudadana [...] en los procesos de planeación y gestión del Territorio. (LGAHOTDU, 2016, Cap. I, Art. 1, Par. I-V)

En los artículos 23, 28 y 47 de la LGAHOTDU, se determina que:

Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles [...], se sujetará a las Provisiones, Reservas, Usos y Destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de Desarrollo Urbano aplicables, [se deberá cumplir con el procedimiento de acuerdo] con las formalidades previstas en la legislación estatal en la materia. (LGAHOTDU, 2016, Arts. 23, 28 y 47)

Tanto la Constitución, como la LGAHOTDU han resuelto desde su planteamiento los principios fundamentales en los que se establece la planeación del desarrollo urbano y por lo tanto los pilares conceptuales requeridos para la implementación de los instrumentos de gestión de suelo. Sin embargo, la distribución de competencias, que es un tema fundamental para el buen desarrollo de la materia, no se ha resuelto por completo, por lo cual han surgido controversias y traslapes.

México, al ser una república federal, instrumenta el poder en tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. La distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial abarca estos tres órdenes de gobierno. Los problemas que enfrenta el avance en esta materia son comunes a todos los órdenes constitucionales hoy

en día y no es de una naturaleza meramente técnica, sino que tiene un fuerte carácter político (Azuela & Cancino, 2007).

Desde las reformas constitucionales que tuvieron lugar en la década de 1970, la distribución competencial se sustenta en las denominadas “facultades concurrentes”, las cuales permiten que los legisladores federales configuren el marco de la planeación en leyes secundarias, donde a su vez se establece la participación de la Federación, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales en la materia. A diferencia del Estado Colombiano, en el que una Ley Nacional (Ley No. 388, 1997) establece todos los ámbitos de actuación de los distintos órdenes de gobierno. En México, el federalismo se entiende como un proceso de distribución de atribuciones sumamente variado, flexible y en constante modificación.

Una de las modificaciones más importantes, y en donde deberían haberse instrumentado las bases para la creación de instrumentos de gestión de suelo, fue la modificación al Artículo 115 constitucional, que buscaba fortalecer las atribuciones municipales, otorgándole facultades exclusivas en materia de desarrollo urbano, con lo cual dejó de lado a los gobiernos estatales. La fracción V del precepto le concede, entre otros asuntos, facultades para “formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, [...] controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, [...] otorgar licencias y permisos para construcciones” (CPEM, 1917, Art. 115).

Con ello, se ha generado un cierto desequilibrio con los otros órdenes de gobierno, especialmente con el nivel estatal, ya que en este nivel se tienen pocas

facultades para tomar decisiones en materia de gestión urbana, como puede ser el establecimiento de la zonificación en los centros de población, la formulación y aprobación de los programas de desarrollo urbano, y el control del uso del suelo, mediante la emisión de permisos y autorizaciones de construcción o de fraccionamientos.

Sin embargo, en muchos casos los municipios han sido incapaces política y técnicamente de ejercer las atribuciones otorgadas desde el nivel constitucional, ya que existen municipios donde los problemas urbanos superan la escala de la jurisdicción municipal, y tienen capacidades financieras limitadas. Es importante resaltar que los municipios reciben, en buena medida, sus ingresos a partir de transferencias del nivel federal o estatal y además tienen baja capacidad técnica, financiera y política para establecer instrumentos que permitan recaudar ingresos generados a partir del suelo urbano, con lo cual se genera un escenario de muy bajos incentivos para innovar en la materia, dejando al municipio con muchas atribuciones en el papel, pero con un ejercicio sumamente reducido y poco eficiente de las mismas.

### ***2.6.3 Normas específicas de Ciudad de México***

Hasta la publicación de la Constitución de la Ciudad de México (2017), las facultades en materia de planeación del desarrollo urbano de la ciudad se habían establecido en los siguientes ordenamientos del marco normativo local, siguiendo la estructura orgánica que a continuación se describe:

El Artículo 67 fracción XXVI, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece que al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México le corresponde “Dirigir la

planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal [...]” (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1994, Art. 67).

El Artículo 15 fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF) (1998), determina que “[...] en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo [...]”, el Jefe de Gobierno se auxilia en diversas Dependencias, como la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (LOAPDF, 1998, Art. 15).

El Artículo 115 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (1994) y los Artículo 24, fracciones I, II y VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (1998) y 7, fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1996) establecen que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, cuenta con atribuciones en materia

[...] de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación [...], [así como para] Proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de planeación urbana [...], Formular, coordinar y evaluar el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Fijar la política, estrategia, líneas de acción y sistemas técnicos a que debe sujetarse la planeación urbana [y] Promover con el apoyo de las Delegaciones la participación ciudadana, mediante consulta pública, en la elaboración y modificación de los Programas, así como recibir, evaluar y atender las propuestas que en esta materia les sean presentadas por interesados de los sectores privado y social. (Estatuto de Gobierno del Distrito

Federal, 1994; Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 1998; Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996)

En Ciudad de México, antes de la publicación de la primera LGAH (1976), se expidieron el Plan Director y Plan Regulador del Distrito Federal (López Velarde Vega, 2011), así como la primera Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1976). Dicha Ley sentó las bases para el sistema de planeación urbana de la ciudad, que fue instrumentado a partir de la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y los Planes de Desarrollo Urbano de las Delegaciones. Posteriormente, en 1996 se publicó una segunda Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF, 1996), a partir de la cual fueron elaborados 16 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, publicados en 1997 (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Gobierno de la Ciudad de México, 2020).

La LDUDF (1996) estableció los lineamientos de lo que se puede identificar como instrumentos de gestión de suelo, que inciden directamente en la administración del potencial edificatorio y la zonificación en predios particulares a partir de procedimientos específicos establecidos en el reglamento de la misma Ley. Los instrumentos que allí se establecieron incorporaron nuevas herramientas jurídicas que permitían a la administración pública local una mayor flexibilidad en la gestión del territorio para la implementación de operaciones urbanas de distintos alcances. Los instrumentos que fueron incorporados en la LDUDF (1996) fueron el sistema de transferencia de

potencialidad del desarrollo urbano<sup>9</sup>; los polígonos de actuación; y los sistemas de actuación (privada, social y por cooperación).

Estos tres instrumentos de gestión continúan vigentes y fueron recuperados en la nueva Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF, 2010), misma que derogó a la Ley promulgada en 1996, hasta las últimas modificaciones que recibió en el año 2017. Además, tanto la Ley de 1996 como la publicada en el año 2010, incorporaron procedimientos para la gestión de cambios de uso de suelo de predios específicos, promovidos por particulares o por instancias gubernamentales. Sin embargo, la LDUDF (2010) incorporó un nuevo instrumento de gestión de suelo, denominado Áreas de Gestión Estratégica.

Desde la publicación de la LDUDF (1996), que fue seguida de la publicación de los programas de desarrollo urbano para todas las delegaciones, el marco normativo del desarrollo urbano de Ciudad de México ha sido actualizado de manera irregular, desfasada y hasta contradictoria.

El Programa General de Desarrollo Urbano vigente data del año 2013, las llamadas Normas Generales de Ordenación datan del año 2005, y los programas de desarrollo urbano de las distintas demarcaciones territoriales fueron actualizados de manera individual. Entre 1997 y 2000 se realizaron 32 programas parciales participativos, de los cuales 15 fueron aprobados y publicados (Ziccardi (Coord.), 2003, pp. 9-19). Sin

---

<sup>9</sup> La Transferencia de Potencialidad de Desarrollo fue introducida por el Gobierno del Distrito Federal (GDF) el 18 de julio de 1988 para financiar el rescate del Centro Histórico de la Ciudad de México. Sin embargo, en 1996 se incorporó formalmente, como un instrumento de gestión del suelo, parte de la reforma de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Ziccardi (Coord.), 2003).

embargo, a la fecha varios se encuentran desactualizados, como el de Cuajimalpa, que data de 1997 (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2005).

El siguiente cuadro resume las fechas de publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) de los programas delegacionales, evidenciando un desfase en el proceso de actualización.

**Tabla 9** *Publicación de Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano*

<b>Nombre</b>	<b>Fecha de expedición</b>
Álvaro Obregón	10 de mayo de 2011
Azcapotzalco	24 de septiembre de 2008
Benito Juárez	6 de mayo 2005
Coyoacán	10 de agosto de 2010
Cuajimalpa de Morelos	10 de abril de 1997
Cuauhtémoc	29 de septiembre de 2008
Gustavo A. Madero	12 de agosto de 2010
Iztacalco	26 de septiembre de 2008
Iztapalapa	2 de octubre de 2008
La Magdalena Contreras	28 de enero de 2005
Miguel Hidalgo	30 de septiembre de 2008
Milpa Alta	18 de julio de 2011
Tlalpan	13 de agosto de 2010
Tláhuac	25 de septiembre de 2008
Venustiano Carranza	26 de enero de 2005
Xochimilco	6 de mayo de 2005

**Fuente:** Elaboración propia con base en GODF (2018)

La desactualización de los instrumentos de planeación (Programas Delegacionales y Parciales) restan efectividad para aprovechar las ventajas comparativas de la ciudad.

El 29 de enero de 2016 se publicó en el GODF la reforma constitucional que modificó varios artículos para crear la Ciudad de México que sustituyó al Distrito Federal. Siendo el artículo 122 constitucional el principal en cuestión (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017). El artículo se encuentra dividido en tres apartados que establecen la forma de gobierno, las reglas federales y las normas metropolitanas.

La reforma suprime las delegaciones y crea las alcaldías. Aunque se remitirá a la Constitución de la Ciudad su organización, el Artículo 122 constitucional establece ya la estructura política y orgánica de las alcaldías, siendo casi idéntica al régimen municipal del Artículo 115 constitucional.

En línea con esta reforma, el 5 de febrero de 2017 se promulgó la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX), la cual, en su Artículo 15 establece las bases del proceso de planeación del desarrollo de la ciudad. Además, hace modificaciones a la estructura orgánica del ordenamiento territorial en esa entidad. En este nuevo ordenamiento se establece la creación de órganos, sistemas y mecanismos que ayudarán a conformar un andamiaje jurídico e institucional acorde a los derechos otorgados por el texto constitucional. Otro aporte específico y relevante del nuevo texto constitucional es la inclusión del **derecho a la ciudad**, estableciendo que:

La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad

cultural, a la naturaleza y al medio ambiente. (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017, Art. 12, Fracción I)

En vista de este hecho, y a manera de resumen, puede afirmarse que el marco normativo del ordenamiento territorial de Ciudad de México ha pasado por distintas etapas que coinciden con el estatus político de la entidad federativa. Sin embargo, no ha podido concretarse en un aparato normativo sólido y actualizado que provea de certeza jurídica suficiente para implementar los instrumentos de gestión de suelo presentes en la ley.

La transición y actualización normativa a partir de las disposiciones de la CPCDMX pueden ser una oportunidad para dar un paso hacia adelante e incorporar esquemas de regulación que promuevan la movilización de plusvalías, y se orienten más al reparto equitativo de las cargas y beneficios del desarrollo urbano de la ciudad, y menos a subsanar deficiencias normativas que se han acumulado a lo largo de un proceso complejo de actualización y diseño legislativo.

## **2.7 Instrumentos de gestión del suelo en Ciudad de México**

Como ya se mencionó anteriormente, desde la LDUDF (1996), en la ciudad se han venido incorporando instrumentos de gestión del suelo. Para el propósito de esta tesis, se van a enlistar y describir brevemente, haciendo mayor análisis de los Sistemas de Actuación por Cooperación.

**2.7.1 El sistema de transferencia de potencialidad del desarrollo urbano (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010) Arts. 82 al 85.**

De acuerdo con el Artículo 82 de la LDUDF (2010):

[...] es un instrumento de planeación y ordenamiento del desarrollo urbano, cuyo objeto es lograr el máximo aprovechamiento de los bienes y servicios que ofrece la Ciudad, para generar recursos que sean destinados al mejoramiento, rescate y protección del patrimonio cultural urbano, principalmente del Centro Histórico, así como de áreas de actuación en suelo de conservación [...] El Sistema será aplicable en todo el territorio del Distrito Federal, de acuerdo con las disposiciones de todos los Programas de Desarrollo Urbano. (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010, Art. 82)

Este instrumento surge con el objetivo de preservar el patrimonio edificado, teniendo como mecanismo de financiamiento para su conservación, la venta del potencial edificatorio no aprovechado por los inmuebles etiquetados como patrimonio cultural urbano de la CDMX, de acuerdo con la zonificación establecida en los distintos programas de desarrollo urbanos.

Su utilización se ha dado principalmente en zonas centrales, por las necesidades de conservación de predios, como los del Centro Histórico. Para este caso, los predios patrimoniales son emisores de derechos de construcción, los cuales son vendidos y transferidos a los denominados “predios receptores”, que pueden estar o no en la misma zona. Una de las mayores críticas que se ha hecho a este instrumento es la falta de transparencia por parte de la autoridad correspondiente respecto al uso del dinero

recaudado, así como la baja o nula aplicación de los recursos obtenidos, en la preservación de los “predios emisores”.

**2.7.2 Áreas de Gestión Estratégica (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010) Art. 3 f. III**

Como se mencionó anteriormente, los instrumentos vigentes datan de la LDUDF (1996), con la excepción de las “Áreas de Gestión Estratégica” (AGEs) las cuales se definen en la LDUDF (2010) como:

Instrumento de planeación y ordenamiento territorial del desarrollo urbano-ambiental, en áreas específicas de la ciudad, cuyos objetivos fundamentales son: incidir positivamente en la regeneración, recualificación y revitalización urbana y/o ambiental; proteger y fomentar el patrimonio cultural urbano y/o el paisaje cultural; acciones multidimensionales y multisectoriales; de gestión participativa; de desarrollo integral y, de interés general; y, definidas por el Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica. (LDUDF, 2010, Art.3. III. Áreas de Gestión Estratégica)

Esta definición es el único apartado en la Ley en el que es posible identificar el objeto de la intervención, el esquema de gestión y objetivo final de dicho instrumento. Las disposiciones bajo las cuales se argumenta su uso, además de generales, abarcan cualquier tipo de intervención urbana: regeneración, recualificación, revitalización urbana y/o ambiental; protección y fomento del patrimonio cultural urbano y/o el paisaje cultural; acciones multidimensionales y multisectoriales; de gestión participativa; de desarrollo integral y, de interés general.

La amplitud de la redacción se podría asociar a la intención de facultar al poder ejecutivo local como único promotor de todo tipo de intervenciones, sin que se enmarquen en esquemas de gestión específicos con objetivos de redistribución, de fomento o de regulación.

La LDUDF (2010) establece, en su Artículo 46, el procedimiento mediante el cual se habrían de aprobar las AGEs. El procedimiento de formulación y aprobación se detalla en este artículo, así como la creación del Comité Técnico requerido para su aprobación, que debe ser presidido por el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), y el proceso de gestión para la aprobación por parte del poder legislativo local Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) hasta 2018, actual Congreso de la CDMX).

Las AGEs, de acuerdo con la Ley, deberán incluir una delimitación específica, un “Plan Maestro” (que no define qué debería de contener) y una cartera de proyectos específicos. Además, el Reglamento vigente de la LDUDF (2010) no profundiza mucho más en los alcances y particularidades de este instrumento, sino que confirma que el actor preponderante en la propuesta, aprobación y definición de los alcances de este instrumento sería el ejecutivo local a través de la SEDUVI y del Comité Técnico.

El Artículo 13 del Reglamento menciona que las AGEs se sujetarán a las “disposiciones vigentes en la Ley [y al] Reglamento del Comité Técnico [...]” (Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2018, Art. 13). Es decir que, a la falta de claridad normativa de lo dispuesto en la Ley, se añade, como única delimitación normativa, el Reglamento elaborado por un comité al interior de la misma

Secretaría facultada para proponer el instrumento. El Jefe de Gobierno tiene, entonces, el poder de definir el objeto y objetivo de las AGEs de manera discrecional y aprovechándose de la capacidad de la SEDUVI de definir, a través del Comité Técnico, lo que puede y no puede ejecutarse a partir de la aplicación del instrumento.

Desde la fecha de su inclusión en la LDUDF (2010), ninguna de las tres administraciones que han tenido la facultad de proponer un AGE han enviado alguna propuesta al legislativo local, y mucho menos logrado aplicar el instrumento en CDMX. Se puede inferir la nula intención de involucrar la participación del legislativo en el proceso de gestión urbana. Como se verá más adelante, otros instrumentos de gestión han sido ampliamente cuestionados por su falta de transparencia y resultados negativos en el desarrollo del entorno donde se han aplicado, a pesar de que cumplen con lo establecido en el marco regulatorio.

Las AGEs constituyen una especie de “cheque en blanco” que la autoridad local tiene facultad de definir, proponer y ejecutar, sin ninguna obligación de rendir cuentas a la ciudadanía a través de mecanismos participativos.

### ***2.7.3 Polígonos de actuación (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010)***

Este instrumento se establece en el Artículo 76 de la LDUDF (2010), definido de la siguiente manera: “[...] para la ejecución de proyectos específicos, se podrá aplicar la relotificación y, en su caso, relocalizar los usos y destinos del suelo dentro del mismo polígono, conforme a lo dispuesto en el reglamento” (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010, Art. 76). En este sentido, el Reglamento vigente, en su Artículo 140, establece que para la ejecución de proyectos a través de los polígonos de actuación:

[...] la Secretaría, sin incrementar la intensidad máxima de construcción permitida en el predio o predios involucrados, podrá llevar a cabo la relocalización de los usos y destinos del suelo, el aumento o disminución de alturas y áreas libres [...] intercambiar el potencial de desarrollo entre los inmuebles participantes en el polígono, así como en su caso, la relotificación de los predios participantes, para generar una nueva división. (Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2018, Art. 140).

En resumidas cuentas, los predios que formen parte del polígono de actuación podrán redistribuir su potencial constructivo sin incrementarlo. Esto, en principio, resulta en una herramienta que da flexibilidad en el aprovechamiento del potencial edificatorio establecido en los programas de desarrollo urbano, para poder llevar a cabo proyectos que no se encuentren limitados arquitectónicamente a la lotificación de los predios que le componen. Si embargo, este instrumento, que ha sido aplicado en numerosas ocasiones, no solo desde la aprobación de la LDUDF (2010), sino desde la de 1996, ha sido objeto de importantes cuestionamientos que ponen en duda su aplicación como instrumento de gestión, debido a irregularidades y opacidad en su aplicación, surgidos de la falta de claridad que presenta, de origen, en el marco normativo.

Uno de los cuestionamientos más importantes surge del hecho de que los predios que constituyen un polígono no necesariamente deben ser colindantes, tal como lo establece el mismo Artículo 76 de la Ley. Los polígonos de actuación se pueden constituir:

I. Por un predio o dos o más predios colindantes, en cuyo caso será necesario presentar una manifestación ante la Secretaría, por parte del o los propietarios del o los inmuebles ubicados en el mismo, así como por el perito en desarrollo urbano; y

II. Por dos o más predios no colindantes, en cuyo caso deberán ser autorizados por la Secretaría, por medio de un dictamen. (LDUDF, 2010, Art. 76)

Esto, sumado a que no existe ninguna restricción explícita a la conformación de polígonos de actuación en predios que se ubiquen en el ámbito de aplicación de distintos programas de desarrollo urbano o áreas de conservación patrimonial, ha resultado en numerosos casos en los que se aprovecha el potencial edificatorio de zonas con una zonificación generosa, o bien de lotes de amplias superficies, para transferir potencial a predios ubicados en zonas con un potencial edificatorio más restrictivo, pero de mayor interés inmobiliario y por lo tanto mayores valores de suelo.

La relocalización de esta manera no solamente altera los mercados de suelo urbano, al incrementar el potencial edificatorio en predios de muy alta plusvalía, sino que además vulnera los instrumentos de planeación, debido a que el intercambio de potencial edificatorio entre predios regulados por distintos instrumentos normativos, se opone al proceso de planeación, que en teoría, debe considerar la capacidad de carga y la deseabilidad de distribuir el potencial edificatorio en distintas zonas de la ciudad, incorporando estas consideraciones en su imagen objetivo, estrategias y zonificación.

#### ***2.7.4 Sistemas de actuación: privada, social y por cooperación (Ley de Desarrollo***

##### ***Urbano del Distrito Federal, 2010) Arts. 77 al 82***

La LDUDF (2010) dispone en su Artículo 78 lo siguiente:

Para la aplicación de los Programas, se podrán adoptar sistemas de actuación social, privada o por cooperación en polígonos de actuación, los que serán autorizados por la Secretaría, la que los coordinará y establecerá las formas de cooperación para la concertación de acciones. Los acuerdos por los que se aprueben los sistemas de actuación se inscribirán en el Registro de Planes y Programas. (LDUDF, 2010, Art. 78)

De manera general, los sistemas de actuación permiten la asociación de propietarios, gobierno o ambos en un esquema de redistribución de potencial edificatorio que genere recursos comunes. El Sistema de Actuación por Cooperación (SAC) será abordado en la presente investigación como el instrumento de gestión de suelo y el caso de estudio seleccionado para compararse con la experiencia colombiana.

## Capítulo 3. Análisis comparativo

### 3.1 Análisis de instrumentos

#### 3.1.1 Planes Parciales (PP): análisis del instrumento

El Plan Parcial es el instrumento más importante del sistema urbanístico colombiano: concreta la articulación entre la planeación y la gestión del suelo; y constituye la base para la gestión asociada de los terrenos y la definición de mecanismos concretos de financiación con base en el suelo. (Maldonado Copello, Pinilla Pineda, Rodríguez Vitta, & Valencia Dávila, 2006, p. 73)

De acuerdo con el Artículo 27 de la Ley 388 (1997), los proyectos de Planes Parciales pueden ser elaborados por autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por particulares, en todos los casos deberán ser aprobados mediante decreto expedido por el alcalde municipal.

Como regla general, los Planes Parciales (PP) se ejecutan a través de Unidades de Actuación Urbanística que a su vez se materializan mediante el reajuste de terrenos (suelos de expansión) o la integración inmobiliaria (suelos de renovación urbana), mecanismos que implican el englobe de terrenos o por el mecanismo de cooperación entre partícipes, cuando la actuación no implica reconfigurar la estructura predial. En este último caso, las autoridades de planeación y los propietarios determinarán las condiciones para el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas respectivas de manera independiente.

En su definición, el PP debe contener el conjunto de programas y proyectos urbanísticos que específicamente caracterizan los propósitos de la operación y las

prioridades de su desarrollo, por lo cual sus características pueden variar entre un Plan Parcial y otro.

El principal papel que cumple el Plan Parcial es concretar el régimen urbanístico de la propiedad –fijación de derechos y responsabilidades urbanísticas; bases para la gestión asociada, para la obtención de suelo destinado a infraestructuras y equipamientos colectivos y espacio público, y para la financiación de su ejecución; y mecanismos tributarios de recuperación de plusvalías– y la regulación de la movilización de recursos ligados a los procesos de desarrollo urbano. (Maldonado Copello, Pinilla Pineda, Rodríguez Vitta, & Valencia Dávila, 2006, p. 75)

Los Planes Parciales permiten la vinculación de los distintos actores que intervienen dentro de los proyectos: inversionistas, propietarios, promotores, urbanizadores, desarrolladores inmobiliarios, etc., lo cual ayuda a superar la problemática de gestión predio a predio. Una vez establecido el grupo de actores que participan, los proyectos deben enfocarse en el mejoramiento de las condiciones de vida en áreas con los siguientes tratamientos:

- Conservación
- Renovación urbana
- Redesarrollo
- Mejoramiento Integral
- Desarrollo
- Expansión Urbana

- Mejoramiento del Espacio Público

Otra de sus características es que permite eficientar el gasto público y poner en práctica los principios de la función social de la propiedad, ya que el promovente sabe que le serán impuestas las cargas y beneficios a las que haya lugar, así como el cobro de plusvalía, sin que esto genere desinterés de su parte.

[...] En desarrollo del principio de igualdad de la ciudadanía ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados. Las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito [...]. (Ley No. 388, 1997, Art. 38)

Dado que el Plan Parcial mejora las condiciones de una zona de la ciudad, lo cual implica procesos de urbanización, las autoridades en la materia pueden calcular los incrementos de valor del suelo que devienen de esa urbanización y asegurar su distribución en el cumplimiento de objetivos sociales y ambientales, lo cual evita cargas excesivas sobre el presupuesto público, así como el enriquecimiento sin causa de los propietarios.

La experiencia en Colombia, particularmente en Bogotá, ha mostrado que además de que los Planes Parciales facilitan el reparto equitativo de cargas y beneficios, la concertación entre actores para llevar a cabo procesos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria o cooperación entre los partícipes, es un instrumento que disminuye la

necesidad del gobierno de adquirir tierra privada a través de enajenación voluntaria o expropiación, ya que los elementos de soporte urbano se desarrollan a través de la gestión asociada en la que se definen las áreas de cesión requeridas para vialidades, dotación de espacio público, ampliación de redes matrices y generación de equipamientos.

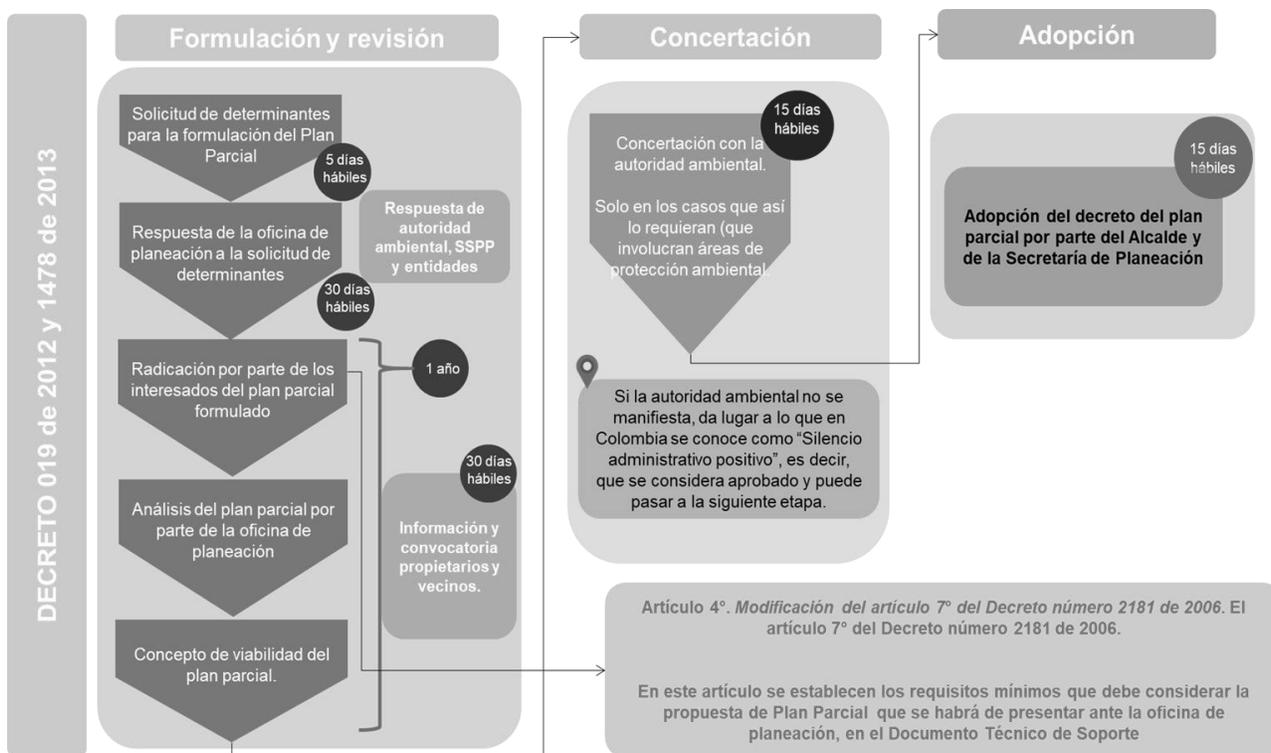
La administración pública cumple un rol determinante en el buen desarrollo de los Planes Parciales, ya que además de ser la instancia encargada de analizar y dar concepto favorable sobre el Plan, es

[...] orientador, impulsador y facilitador de los procesos de gestión asociada y movilización de plusvalías. Esto se debe a que una de las principales preocupaciones que motivó la expedición de esta ley fue asegurar las mejores condiciones para la movilización de la tierra en procesos de desarrollo urbano, con el fin de alcanzar un aprovechamiento del suelo más eficiente, que a su vez atienda los objetivos sociales y ambientales y de generación de suelo para vivienda de interés social. (Maldonado Copello, Pinilla Pineda, Rodríguez Vitta, & Valencia Dávila, 2006, p. 76)

Con el objetivo de comparar los dos instrumentos que se están analizando en esta investigación, es importante entender los pasos requeridos para la puesta en marcha de un Plan Parcial, esto permite resaltar algunas de las principales diferencias que se han encontrado con los SAC, una de ellas es que los Planes Parciales en su etapa de formulación y revisión tienen como requisito que el promotor disponga de espacios de información a la comunidad, con lo cual se habilitan mecanismos de participación ciudadana y gobernanza lo cual afianza la ejecución de los mismos.

Se establecieron tres etapas que ocurren en la puesta en marcha de la mayoría de proyectos que se implementan en la ciudad: la formulación y revisión, para entender cuáles son los actores que intervienen, cómo son los requisitos para poder presentar una propuesta y cuál es el trámite que debe surtir para ser aprobado; la etapa de concertación, en la que se establece cómo se da la relación entre el proponente y la administración pública en materia de responsabilidades y reparto de cargas y beneficios y; finalmente, la adopción, con lo cual se puede tener un panorama completo del proceso.

**Figura 6 Implementación de un Plan Parcial colombiano**



**Fuente:** Elaboración propia con base en los Decretos 019 (2012) y 1478 (2013)

### ***3.1 2 Sistemas de Actuación por Cooperación: análisis del instrumento***

Este instrumento se establece en los Artículos 77 al 85 de la LDUDF (2010). De acuerdo con la legislación vigente, los sistemas de actuación se pueden adoptar en tres modalidades distintas: Privada; Social; o por Cooperación (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010, Art. 76, Fracción III).

Los sistemas de actuación más ampliamente utilizados, publicitados y controvertidos han sido los Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC). Esta modalidad involucra la elaboración conjunta de acuerdos y planes para zonas específicas (definidas por la administración pública, o propuestas por actores privados) entre la SEDUVI y los propietarios de suelo en el polígono definido.

De acuerdo con el Reglamento de la LDUDF del año 2010 (2018), cuando se opte por esta modalidad de sistemas de actuación, se deberá considerar “Lograr un beneficio para el desarrollo urbano de CDMX” [y] “Establecer instrumentos y mecanismos para garantizar la claridad y transparencia en el manejo de los bienes y recursos aportados” (Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2018, Art. 148, fracción I y II).

Este sistema de actuación requiere forzosamente de la configuración de un polígono de actuación que incorpore a todos los predios involucrados en un acuerdo conjunto con la SEDUVI. Es decir, que se contempla desde el inicio la posibilidad de reconfigurar la distribución del potencial edificatorio establecido en los programas de desarrollo urbano aplicables, así como las áreas libres, los usos del suelo e, incluso,

plantea la posibilidad de cambiar la traza urbana y la disposición de los lotes involucrados.

En la aplicación de un SAC, el objetivo es lograr la reconfiguración y desarrollo de un área urbana específica, organizando a los propietarios del suelo y asociándolos con la administración pública local. De acuerdo con el Reglamento de la LDUDF vigente (2018), requiere no solo la justificación y comprobación de suficiencia en materia de recursos hidráulicos y de análisis de impacto urbano y ambiental, sino que además requiere la elaboración por parte de los actores privados, y de la aprobación por parte de la SEDUVI del anteproyecto de lo que se pretende llevar a cabo en el polígono propuesto.

El anteproyecto debe ser dictaminado y aprobado por la SEDUVI para, posteriormente, establecer el mecanismo de concertación y aportación de los propietarios de suelo, con el fin de financiar las obras necesarias para la consecución de su propuesta. En este sentido, la aportación de SEDUVI al SAC se enmarca en su rol de autoridad a través de establecer las reglas del juego, dar facilidades administrativas, velar la aplicación de los criterios normativos vigentes, y determinar las obras requeridas en la zona, así como su costo para establecer el mecanismo de financiamiento proveniente de los actores del sector privado.

Ni la LDUDF (2010) ni su reglamento establecen en el mecanismo de captura y administración de los recursos requeridos para el financiamiento de las obras públicas necesarias, únicamente se señala como requisito “garantizar la claridad y transparencia en el manejo de los bienes y recursos aportados” (Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2018, Art. 148). Quizá el mayor cuestionamiento a la

implementación de los SAC, proviene de esta consideración, ya que como se analizará más adelante en el caso de estudio, los mecanismos de financiamiento no han sido los más transparentes y la obtención de la información sobre la captura y aplicación de los recursos se vuelve difícil, si no imposible, para su seguimiento y evaluación.

De manera general, los sistemas de actuación, y en particular el Sistema de Actuación por Cooperación en polígonos de actuación, plantean la posibilidad de emprender grandes proyectos de desarrollo inmobiliario, al amparo del marco regulatorio de la planeación urbana de la CDMX, flexibilizando su aplicación, sin salir de los planteamientos normativos previamente establecidos en los instrumentos de planeación.

Las posibilidades de aplicación son amplias, pudiendo destinarse para prácticamente cualquier fin: vivienda, uso mixto, industria, vivienda social, recuperación de espacio público etc., sin que la ley o su reglamento establezcan de manera explícita alguna restricción a su implementación, más que aquellas que correspondan a la aplicación de un polígono de actuación, el cual, como ya se mencionó anteriormente, no cuenta con los candados necesarios para garantizar que su utilización no suponga una violación al marco de la planeación local y por lo tanto una acción que impacte negativamente en las condiciones de habitabilidad y calidad urbana del entorno inmediato.

La utilización de los SAC permite a los promotores “evadir” ciertos controles y procesos obligados para elaborar y aprobar un Plan Parcial de Desarrollo Urbano (PPDU), como lo son: el diagnóstico público de la zona; la realización de talleres de

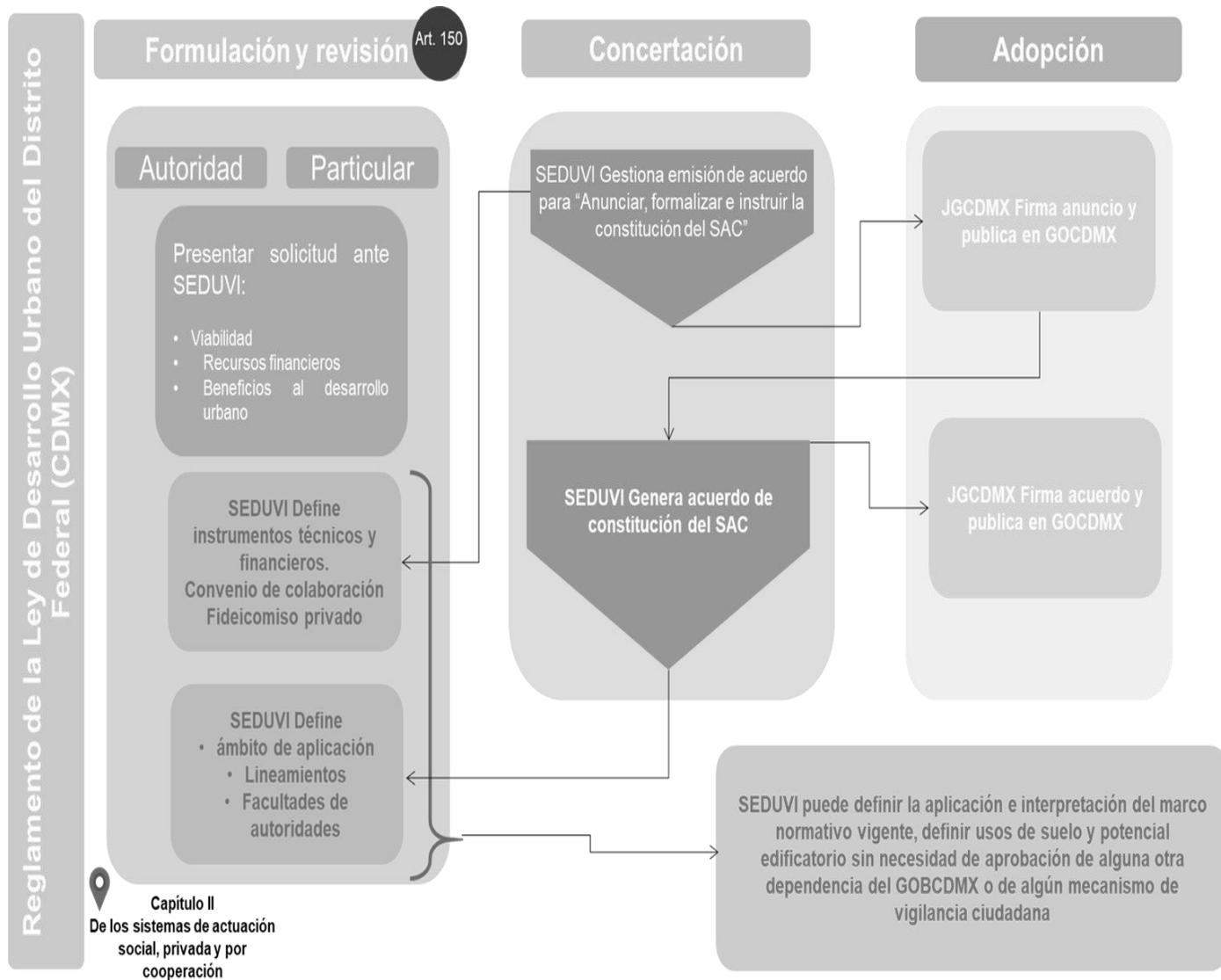
participación ciudadana en cooperación con el gobierno delegacional; la consulta pública del plan; y la discusión pública y aprobación en el órgano legislativo local.

Existe incluso la posibilidad de que estos SAC, por su escala e implicaciones, violen como mínimo el artículo 15 de la Ley General de Asentamientos Humanos que establece que los planes o Programas de Desarrollo Urbano deberán estar a consulta del público. (Medina, 2017, párr. 9)

Se argumenta que los SAC no cambian el uso del suelo, ya que su potencial de desarrollo corresponde a las disposiciones del PPDU. Sin embargo, la distribución de los usos, así como los índices de construcción, generan una nueva configuración del espacio. Principalmente, porque la inversión de recursos públicos que se realiza en estos polígonos para infraestructura se justifica si los desarrolladores inmobiliarios utilizan el máximo potencial del Plan.

El siguiente esquema permite ver la definición e implementación de los Sistemas de Actuación por Cooperación de Ciudad de México.

**Figura 7** Implementación de un SAC de la Ciudad de México



**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2010) y en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2018)

### 3.1.3 Tabla comparativa entre los dos instrumentos

**Tabla 10** Planes Parciales Vs Sistemas de Actuación

<b>Criterio</b>	<b>Planes Parciales</b>	<b>Sistema de Actuación</b>
<b>Promoviente</b>	Puede ser propuesto desde el sector público, privado, o en conjunto.	Puede ser promovido desde el sector público, privado, o en conjunto.
<b>Objetivo</b>	Concretar la articulación entre la planeación y la gestión del suelo; y constituir la base para la gestión asociada de los terrenos y la definición de mecanismos concretos de financiación con base en el suelo.	Permitir la asociación entre propietarios de suelo urbano para la consecución de un proyecto inmobiliario. Redistribuir el potencial edificatorio y el uso de suelo en un polígono compuesto por varios predios.
<b>Lineamientos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer objetivos, directrices urbanísticas y mecanismos de concertación de los actores.</li> <li>• Especificar los usos del suelo, intensidades de ocupación y construcción, retiros, aislamientos, empates y alturas.</li> <li>• Definir el trazado y características del espacio público, infraestructura vial y equipamientos.</li> <li>• Adoptar los instrumentos de manejo de suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lograr un beneficio para el desarrollo urbano.</li> <li>• Establecer mecanismos para garantizar transparencia en el manejo de recursos.</li> <li>• Acatar la normatividad vigente</li> <li>• Dirección y rectoría por parte de la Administración Pública.</li> </ul>
<b>Financiamiento</b>	Existen 3 mecanismos o negocios fiduciarios en Colombia que	Se conforma un fideicomiso privado que administre los recursos generados

Criterio	Planes Parciales	Sistema de Actuación
	facilitan el reajuste predial: fiducia mercantil, el encargo fiduciario y la fiducia pública. Según las características del Plan Parcial, se puede optar por la que sea más conveniente.	de manera común. No se especifica en la Ley el destino de los recursos.
<b>Concertación</b>	Durante el período de revisión del proyecto de Plan Parcial se surtirá una fase de información pública, convocando a los propietarios y vecinos, para que éstos expresen sus recomendaciones y observaciones.	No dispone como requisito la concertación vecinal ni la aprobación por parte del poder legislativo local. La SEDUVI lleva la rectoría del proyecto y dispone los lineamientos e interpretación del marco normativo vigente.

### 3.2 Análisis de casos de estudio

Para profundizar en el análisis comparativo de los instrumentos detallados anteriormente: Planes Parciales de Bogotá y Sistemas de Actuación por Cooperación de Ciudad de México, se buscaron casos de estudio representativos para ejemplificar la implementación de cada instrumento, el objetivo será entender cómo se ejecutaron ambos planes y reconocer cuáles son los elementos comunes en términos de lineamientos, objetivos y ejecución.

Para el caso bogotano, se eligió el Plan Parcial de Renovación Urbana Triángulo de Fenicia, que está ubicado en el centro de la ciudad en una zona de Tratamiento de Renovación Urbana en las modalidades de redesarrollo y/o reactivación, como se consigna en el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad; para el caso de la Ciudad de México se eligió el Sistema de Actuación por Cooperación Granadas ubicado en el poniente (oeste) de la ciudad, en una zona definida como con potencial de reciclamiento,

de acuerdo con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Además, este se eligió por ser el único SAC que se ha ejecutado en su totalidad.

### 3.2.1 Caso de estudio Plan Parcial de Renovación Urbana “Triángulo de Fenicia”

#### 3.2.1.1 Contexto.

El barrio Germania se ubica en la parte oriental del centro histórico de Bogotá. Limita al norte y al oriente con el barrio Las Aguas, en la localidad La Candelaria, del cual está separado por la parte norte de la Avenida Eje Ambiental. Por el sur limita con el barrio Las Nieves, del cual está separado por la Avenida Carrera Tercera. Por el norte limita con el sector oriental del barrio Bosque Izquierdo, formando un triángulo. Como parte de su infraestructura vial cuenta con dos estaciones de Transmilenio cerca: estaciones Las Aguas y Universidades.

**Figura 8** Delimitación del barrio Germania, Bogotá



**Fuente:** (Google Street View, 2019)

La zona ha albergado desde instalaciones industriales hasta conjuntos residenciales, como las Torres de Fenicia. Actualmente, cuenta con usos del suelo mixtos, incluyendo una variedad de equipamientos, dentro de los cuales se destaca la Universidad de los Andes, que ocupa predios, tanto en Germania como en Las Aguas.

Además de su vocación educativa, Germania tiene una alta presencia de turistas por estar en el centro histórico y por la cercanía con el Cerro de Monserrate, que es un atractivo turístico de la ciudad. Según datos de la Secretaría de Planeación Distrital, citados en el documento “Bogotá cómo vamos”, que presenta los principales indicadores de las localidades de Santa Fe, Mártires y La Candelaria: el centro de la ciudad, donde habita el 3% de los capitalinos, recibe una población flotante de 1'707.745 personas (2017, p. 3).

La ubicación del barrio, así como la dotación de infraestructura de movilidad, de equipamientos y otros servicios han generado el interés de la administración pública, así como de distintos actores privados sobre la zona para desarrollar proyectos de renovación urbana.

### **3.2.1.2 Aplicación del instrumento.**

Como la mayoría de los centros históricos, el centro de Bogotá ha tenido un deterioro y se ha despoblado, principalmente, en términos de vivienda, por lo que la revisión del POT de Bogotá en 2003 incluyó varias zonas como susceptibles de procesos de renovación urbana. Una de estas zonas fue el barrio Germania que, con la particularidad de contar con un actor tan relevante como la Universidad de Los Andes, tenía altas posibilidades de desarrollar un Plan Parcial exitoso.

**Figura 9** Imagen objetivo Plan Parcial de renovación Urbana “Triángulo de Fenicia”



**Fuente:** Universidad de los Andes (2011)

“En 2007 la Universidad de los Andes recibió una invitación de la Alcaldía Mayor para liderar la formulación de un Plan Parcial para la zona” (Rodríguez Becerra & Vélez, 2018, p. 526). Por un lado, la Universidad tenía un plan de expansión de su campus y, por el otro, era el actor con mayor reconocimiento en el barrio, lo cual facilitaba el emprendimiento de esta labor.

En 2009, la Universidad radicó el **Plan Parcial de Renovación Urbana “Triángulo de Fenicia”** en el que se promovía la renovación urbana del entorno en el que se agrupaban 9 manzanas y un total de 504 inmuebles, cubriendo aproximadamente 9 hectáreas, que a su vez se dividían en 5 unidades de actuación urbanística.

Debido a como está planteado el proceso de un Plan Parcial (ver Figura 6), para cuando se radicó la propuesta Progresía Fenicia, no habían existido espacios de información y consulta con vecinos, debido a que no es un requisito inicial, por lo cual, un año después se había avanzado muy poco en términos de negociación con los predios de la zona.

Ante este panorama, la universidad emprendió una nueva estrategia de liderazgo y convocó a un grupo de profesores expertos para que replantearan las estrategias que se habían empleado hasta el momento. Fue así como surgió en 2010 el Plan Parcial Progreso Fenicia, el cual estableció como objetivo “desarrollar un programa integral: social, ambiental, económico y urbanístico, para el triángulo de Fenicia, que les permita a los diferentes actores de esta comunidad construir un futuro común de desarrollo y convivencia” (Rodríguez Becerra & Vélez, 2018, p. 525).

**Tabla 11** *Cifras de la propuesta urbana PP Triángulo Fenicia*

<b>Cifras de la propuesta urbana</b>	
900 viviendas en total	3.500 m <sup>2</sup> Equipamiento Público
108 viviendas de Interés Prioritario (VIP)	50% Terrazas Verdes
400 viviendas de remplazo	8.8 Ha de área total
25.000 m <sup>2</sup> Comercio (metropolitano, zonal, vecinal)	6.2 Ha de área pública
40.000 m <sup>2</sup> Oficina y/o Hotel	2.6 Ha de área privada
25.500 m <sup>2</sup> Dotacional	6 m <sup>2</sup> de área pública x habitante

**Fuente:** (Rodríguez Becerra & Vélez, 2018)

**Figura 10** Delimitación del Plan Parcial Progresia Fenicia



**Fuente:** Triángulo Plan Parcial Progresia Fenicia, *Google Maps* (2019)

Uno de los principales cambios que hubo en el planteamiento del segundo Plan se dio a raíz de los procesos de participación y consulta basados en esquemas de gobernanza participativa, en los cuales se integraron las visiones de los diferentes grupos de interés presentes en la zona, incluyendo: propietarios, arrendatarios, dueños de comercio, entidades gubernamentales, entre otros.

**Tabla 12** *Diferencias entre los 2 planteamientos*

<b>Plan Parcial de Renovación Urbana Proceso 2007-2009</b>	<b>Plan Parcial Progresiva Fénicia</b>
Proyecto inmobiliario	Transformación urbana y social
Reubicación fuera del área de la población residente	Permanencia de la población residente
Bajas posibilidades de permanencia de la población actual	Proyectos productivos que aumentan las posibilidades de permanencia de la población actual
Los propietarios y la comunidad son un costo	Los propietarios y la comunidad son aliados que aportan
Decreto como fin	Decreto como medio de relación Estado-Promotor-Comunidad
Mayor uso de la expropiación	Uso excepcional de la expropiación
La Universidad construye la propuesta y la comunidad la valida	Construcción conjunta de la propuesta
El Plan Parcial es un fin	 El Plan Parcial es un medio para construir una respuesta integral

**Fuente:** Elaboración propia con base en Rodríguez Becerra & Vélez (2018)

**Tabla 13** *Proceso de concertación y trabajo colectivo*


---

<b>Las 3 fases del proceso</b>	
<b>Diagnóstico</b>	(octubre de 2010 a julio de 2011): en esta fase se dio el reconocimiento del barrio y de los diferentes actores para poder identificar liderazgos que permitieran el vínculo entre la Universidad y la comunidad. Se pudo hacer un levantamiento de información sobre los usos del suelo, las características demográficas y socioeconómicas de la población, así como otros elementos que permitieron construir talleres de cohesión social con la comunidad.
<b>Transición</b>	(julio de 2011 a diciembre de 2013): habiendo recogido información de la comunidad, en esta fase se afianzó el reconocimiento mutuo universidad-comunidad a través de mesas de trabajo en las que se definió una visión colectiva sobre la transformación urbana de la zona.
<b>Renovación urbana</b>	(2014 y 2015): Con la visión construida y el vínculo entre la comunidad y la universidad consolidado, se lograron formalizar tanto las condiciones, como los criterios específicos para la entrada y salida de los distintos actores al proyecto. Estas reglas se materializaron en una carta de intención que se firmaba entre el propietario interesado en vincularse al proyecto y la universidad como promotora del mismo. Además de la certeza respecto a las reglas del juego, esta carta se convirtió en un mecanismo de legitimidad del proyecto, que le permitió a la universidad mostrarle a la administración que el proyecto tenía una base consolidada de aceptación entre la comunidad.

---

El cambio en el enfoque del plan fue fundamental para afianzar la confianza entre la comunidad y de esta manera avanzar en la construcción de una visión común que facilitara la definición del proyecto. En este sentido, la Universidad volvió a iniciar el proceso de radicación del Plan en la Secretaría Distrital de Planeación, incluyendo las determinaciones concertadas entre todos los actores de la zona.

El primero de octubre de 2014 se firmó el Decreto 420 (2014), por medio del cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana "Triángulo de Fenicia", ubicado en la Localidad de Santa Fe y se dictan otras disposiciones. En este Decreto quedan estipuladas

las reglas del proyecto, incluyendo los deberes y derechos de las partes, así como el reparto equitativo de cargas y beneficios.

Al respecto cabe resaltar que el Decreto 420 (2014) y los anexos, dentro de los cuales está el Documento Técnico de Soporte DTS, cuentan con información detallada de todos los componentes relativos al funcionamiento del Plan, al proceso de gestión, a la vinculación de los diferentes actores, a las responsabilidades de los participantes, a los beneficios creados por el Plan y a los mecanismos de financiamiento.

**Figura 11** *Ejemplo de la información que contiene el Decreto del Plan Parcial*

**DECRETO 420 DE 2014**

Plan parcial de renovación urbana Triángulo de Fenicia

**Parágrafo.** Las Unidades de Actuación y/o Unidades de Gestión deberán garantizar las compensaciones en dinero de acuerdo con las reglas y condiciones establecidas en el artículo 46 del presente acto administrativo.

**Artículo 44°- BENEFICIOS DEL PLAN PARCIAL.** Los beneficios por producto inmobiliario propuestos en el Plan Parcial de Renovación Urbana "*Triángulo de Fenicia*" equivalen a las siguientes áreas vendibles:

PRODUCTOS INMOBILIARIOS	TOTALES ÁREA VENDIBLE (M2)
Comercio Zonal	3.506,40
Comercio metropolitano	13.796,88
Servicios personales	11.625,00
Servicios empresariales	20.250,00
Vivienda VIP	4.860,00
Vivienda	30.190,00
Parqueaderos	31.572
Dotacional metropolitano	19.125,00
<b>Total áreas vendibles</b>	<b>134.925,28</b>

Las áreas vendibles por producto inmobiliario son indicativas y podrán variar de acuerdo a la metodología para la conversión entre usos definida en el anexo 2 "*Reparto equitativo de cargas y beneficios del Plan Parcial*".

**Fuente:** (Decreto 420, 2014, Art. 44)

Además de las especificaciones que se encuentran en el Decreto 420 (2014) y demás documentos anexos, la universidad de Los Andes creó un sitio en internet en el que se puede dar seguimiento a todo el proceso y acceder a entrevistas con las personas involucradas en el Plan, tanto de la comunidad académica, como de los vecinos. En este sitio (Universidad de los Andes, 2011) se pueden consultar todos los documentos que especifican aspectos legales, financieros y de gestión del Plan.

**Tabla 14** Información disponible en la página web, por el promotor del Plan Parcial

<b>CARGAS PLAN PARCIAL</b>				
<b>TIPO</b>	<b>Rubro</b>	<b>Área</b>	<b>Valor unitario</b>	<b>Valor total</b>
<b>CARGA</b>				
<b>CARGAS GENERALES</b>	Redes matrices de servicios públicos	9,960.04	\$ 100,000	\$ 996,004,000
	Contingencia redes			\$ 49,800,200
	Intersección Cll 19 Cr 3	3085	\$ 320,000	\$ 987,200,000
	Tramo circunvalar Av. Funicular y Cll 22	293	\$ 320,000	\$ 93,760,000
	<b>TOTAL, GENERALES*</b>			<b>\$ 2,126,764,200</b>
<b>CARGAS LOCALES</b>	Sistema vial local	16157.37	\$ 320,000	\$ 5,170,358,400
	Redes secundarias de servicios públicos	5456.28	\$ 100,000	\$ 545,628,000
	Contingencia redes			\$ 27,281,400
	Control ambiental Av. Circunvalar	3877.29	\$ 150,000	\$ 581,593,500
	Parques, Plazas, Plazoletas, Zonas verdes	13821.86	\$ 100,000	\$ 1,382,186,000
	<b>TOTAL, LOCALES</b>			<b>\$ 7,707,047,300</b>
<b>GESTIÓN E INDIRECTOS</b>	Traslados y lucros cesantes			\$ 4,725,836,226
	Otras compensaciones			\$ 2,741,000,000
	CARGA VIV/COMERCIO REMPLAZO			\$ 23,207,982,313
	Programas sociales			\$ 3,704,833,333
	Costos administrativos			\$ 10,036,733,048
	Indirectos de urbanismo y formulación			\$ 7,725,544,542
	AIU 20%			\$ 1,966,762,300
	<b>TOTAL, GESTIÓN E INDIRECTOS</b>			<b>\$ 54,108,691,762</b>
<b>TOTAL, CARGAS PLAN PARCIAL</b>			<b>\$</b>	<b>63,942,503,262</b>

**Fuente:** (Universidad de los Andes, 2011)

Para el desarrollo e implementación del Plan Parcial se podrán manejar los aportes en dinero y suelo, y la transformación de estos en derechos fiduciarios de participación en el proyecto correspondiente a cada una de las Unidades de Actuación Urbanística y/o Gestión 3, a través de la fiducia mercantil que para el efecto se constituya. Este mecanismo debe garantizar, entre otros aspectos:

1. Asegurar a los vinculados al proyecto, las correspondientes restituciones de aportes.
2. Desarrollar los instrumentos idóneos que permitan llevar, en debida forma, la contabilidad de las inversiones, costos, gastos e ingresos requeridos para el desarrollo del proyecto.
3. Cumplimiento de las obligaciones urbanísticas contenidas en el presente Decreto. (Decreto 420 de 2014)

### ***3.2.2 Caso de estudio SAC Granadas***

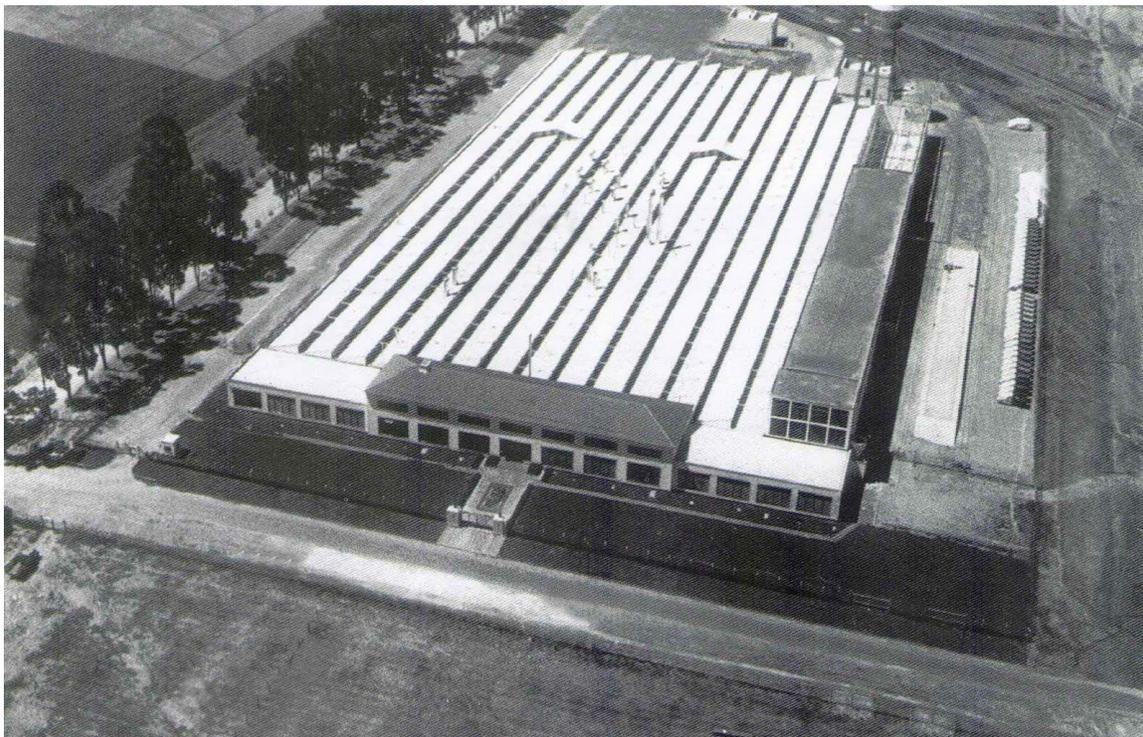
#### **3.2.2.1 Contexto.**

Esta zona se ubica en la Alcaldía Miguel Hidalgo, al norte de la colonia Polanco. Sus límites aproximados son, hasta el momento: al oeste Presa Falcón, al sur la Avenida Ejército Nacional, al norte la Avenida Río San Joaquín y al este la calzada Mariano Escobedo.

Hasta antes 1930 la zona se encontraba sin desarrollo, salvo algunas ladrilleras y las viviendas de sus dueños y trabajadores. En las cercanías se encontraban la villa “Pensil Mexicano”, y la Hacienda de los Morales. A partir de esta década, en la zona alledaña al cruce del ferrocarril de Cuernavaca con lo que hoy es la Avenida Ejército

Nacional, comenzaron a llegar plantas industriales de empresas automotrices, como General Motors, Chrysler y General Tire. Y en una segunda etapa, se instalarían empresas productoras de productos como vidrio (Vitro) y jabones (Colgate-Palmolive), creando así las colonias Granadas, Ampliación Granada y Anáhuac.

**Figura 12** *Vista aérea de la zona en 1936*



**Fuente:** (Fierro Gossman, 2012)

**Nota:** Se aprecia la Fábrica de General Motors, donde hoy se ubica el complejo inmobiliario Plaza Carso. En la imagen, de 1937, se ve el edificio de la planta de ensamblaje y su bloque de oficinas, diseños de los ingenieros Juan y Enrique Cervantes del Río, 1936/7 (Fierro Gossman, 2012).

Tras la relocalización de la industria hacia otros estados del país, se comenzó a concebir la idea de aprovechar estas áreas y su infraestructura urbana. Ya desde 1997, y a partir de una relocalización industrial que dejó terrenos desocupados en esta zona de Miguel Hidalgo, el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano del Distrito Federal definía a las colonias Granada y Ampliación Granada como “zonas con potencial de reciclamiento” (Aguayo Ayala, 2016, p. 108).

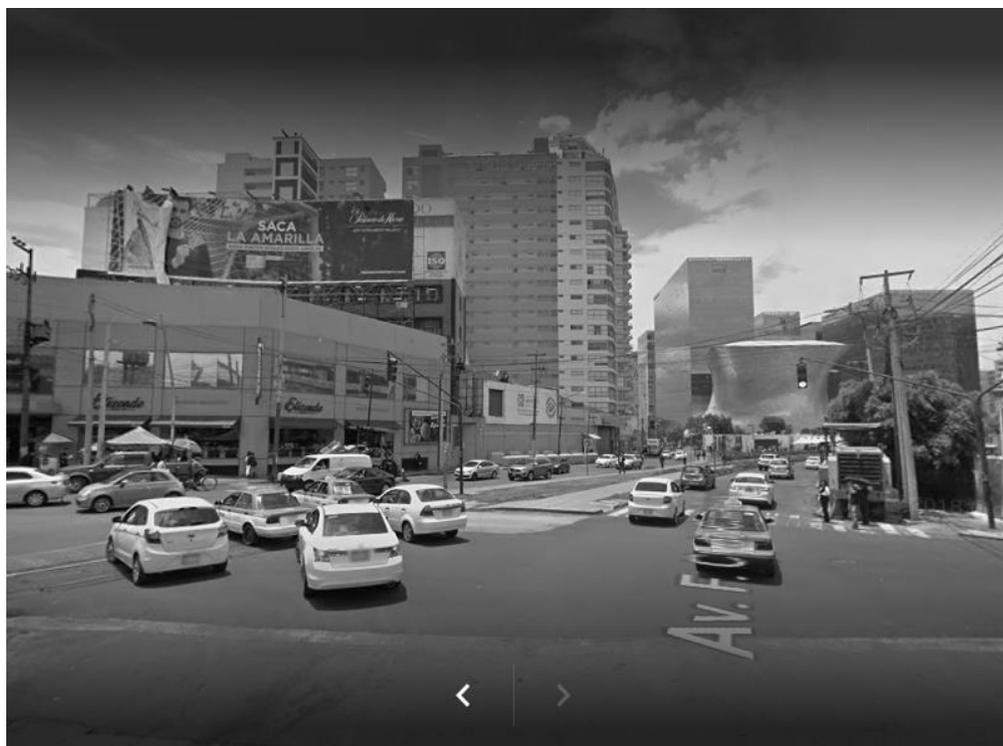
**Figura 13** Límites de Polanco y la colonia Granada, a mediados de 1998



**Fuente:** (La Ciudad de México en el Tiempo, 2017)

**Nota:** El tren atraviesa el cruce de Ejército Nacional y Ferrocarril de Cuernavaca, en los límites de Polanco y la colonia Granada, a mediados de 1998. En el fondo está el edificio de la harinera Elizondo, que permanece hasta la fecha.

**Figura 14** *Los nuevos desarrollos detrás del edificio de la harinera Elizondo*



**Fuente:** (Google Street View, 2019)

Fue así que comenzaron a aparecer algunos edificios de departamentos, sin embargo, los proyectos que se pueden considerar detonadores de la transformación de la zona son el centro comercial Antara<sup>10</sup> y Plaza Carso<sup>11</sup>, un conjunto de usos mixtos que incluye centro comercial, un teatro (Teatro Telcel), un museo (Museo Soumaya), departamentos y oficinas que albergan los corporativos de las empresas que forman parte de Grupo Carso, consorcio empresarial liderado por el empresario más acaudalado del

---

<sup>10</sup> El centro comercial Antara ocupa parte del predio en el que se localizaba la planta de General Motors.

<sup>11</sup> Plaza Carso se ubica en parte del terreno donde se localizaba la planta de Vitro, y la totalidad de la ex fábrica de General Tire.

país, Carlos Slim, y quien a partir de este momento se convertiría en el principal inversionista de este megaproyecto de reciclamiento urbano.

Un primer elemento normativo que llevó al desarrollo acelerado de la zona fue la actualización del PDDU Miguel Hidalgo (2008), en el cual se incluyó la “Norma de Ordenación Particular para las Colonias Granada y Ampliación Granada” (Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, Delegación Miguel Hidalgo, 2008, pars. 4.4.2-4.4.3), que modificó las restricciones anteriores de altura y densidad, pasando de HM-5-30 (habitacional mixto con hasta 5 niveles de construcción y 30% de área libre) a HM-10-30 (habitacional mixto con hasta 10 niveles de construcción y 30% de área libre).

Cabe mencionar que este cambio normativo no tuvo lugar sino hasta que ya había comenzado el proyecto de construcción de Plaza Carso. A partir de este momento se dio un acelerado proceso de verticalización, en un proceso similar al caso de Santa Fe (también en CDMX) en los años 80 y 90 del siglo pasado, con la importante diferencia de que esta vez se trataba de un área cercana al centro de CDMX, con mejores condiciones de accesibilidad y conectividad, además de localizarse de manera contigua a una de las colonias históricamente de mayor afluencia en la ciudad, y con una importante concentración de empleos: Polanco.

El interés inmobiliario, detonado por estos dos proyectos arquitectónicos, hizo de esta zona la de mayor dinamismo en materia de construcción de oficinas clasificadas como AAA (las de mayor categoría disponible en el mercado):

[...] en tan solo diez años se construyeron 166 proyectos, 8 en su mayoría conjuntos habitacionales cerrados de grandes dimensiones de entre 100 y 400

departamentos [...] y algunos conjuntos de usos mixtos que albergan centro comercial, torres de oficinas (como Antara) y otros que además tienen torres de departamentos como Plaza Carso, Miyana y Parques Polanco. (Aguayo Ayala, 2016, pp. 109-110)

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2005), a mediados de la década pasada, la población de las colonias Granada y Nueva Granada en conjunto, no superaba los 4,500 habitantes, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del DF calculó para el año 2013 una población estimada de 29,000 habitantes (más que colonias históricas de la ciudad como la Roma Norte, para el mismo periodo) y se proyectó una población de 76,000 habitantes para el año 2020 (Aguayo Ayala, 2016, p. 110).

En la última década, además del incremento exponencial de población que llegó a vivir a “Nuevo Polanco”, han llegado a la zona un número importante de sedes corporativas de empresas de carácter transnacional, que vieron en la zona una oferta inmobiliaria muy atractiva, que se complementa con la posibilidad de que sus empleados (desde luego, los de mayores ingresos) puedan residir en las cercanías, ya sea en Polanco, en los nuevos desarrollos de Nuevo Polanco, o bien en las colonias Anáhuac, Irrigación, Popotla o Ampliación Granada, que históricamente han albergado población de clase socioeconómica media baja, detonando así un proceso de gentrificación y consecuente expulsión de población originaria, a partir del incremento del valor del suelo urbano.

Entre los corporativos más representativos de la zona pueden encontrarse los de Telcel, Telmex, Sanborns y Sears (todos pertenecientes a Grupo Carso), así como Nestlé,

BBVA-Bancomer, Tetra Pack, EY, Seguros Zúrich, Colgate-Palmolive, Grupo CP, Huawei, Phillip Morris y Mead Johnson. Además, algunas sedes diplomáticas han optado por mudarse a la zona, como la Embajada de Canadá y la de Estados Unidos, esta última en proceso de construcción, en el terreno que anteriormente ocupara la fábrica de Colgate-Palmolive, con fecha de conclusión de obra en el año 2022, y con una inversión estimada de 943 millones de dólares (Aguayo Ayala, 2016, p. 110).

Todos los desarrollos inmobiliarios, especialmente los que albergan vivienda, han optado por aprovechar el área libre obligatoria de los predios como espacios de convivencia cerrados, accesibles únicamente para sus residentes, privatizando toda la extensión de los predios. Esto ha tenido como consecuencia un deterioro de la vida pública vecinal en la zona, además de haber limitado, quizá para siempre, la creación de nuevo espacio público, necesario para atender no solo a la población residente, sino a la población flotante que acude diariamente por motivos de ocio y empleo, la cual también se incrementó de manera exponencial en la última década.

### **3.2.2.2 Aplicación del instrumento.**

Estas transformaciones territoriales llevaron al descontento social, por lo que, en el año 2013 se dio la suspensión de permisos por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del entonces Distrito Federal<sup>12</sup>. El 5 de noviembre del mismo año, se anunció la firma de un convenio con siete empresas para elaborar el “Plan Maestro para

---

<sup>12</sup> El 19 de agosto de 2013 fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Acuerdo por el que se suspende temporalmente la recepción de trámites, términos y gestión de solicitudes referentes al polígono urbano descrito ante la Ventanilla Única de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, expedido por el Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda. (SEDUVI, 2013)

Granada”, cuando la zona, para ese momento, presentaba ya importantes problemas en materia de movilidad y dotación de servicios, además de que el proceso especulativo del suelo continuaba en aumento, impulsado por el incremento de metros cuadrados disponibles para oficinas (Aguayo Ayala, 2016, p. 116).

El intento por elaborar el Plan Maestro, casi cinco años después de que comenzara el proceso de reconversión urbana, da cuenta de una falta de visión a mediano y largo plazo por parte de las administraciones del Distrito Federal, gobernado hasta ese momento y desde 1997 por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), abiertamente de izquierda. Este Plan Maestro fue ampliamente criticado desde la academia y la sociedad civil organizada, y a pesar de haberse concluido, nunca fue publicado. Incluso la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) negó otorgar a los vecinos el acceso a la información pública relativa al Plan Maestro en 2014, a través del Acuerdo SEDUVI/VT/EXT/22/2015.III de su Comité de Transparencia, el 14 de agosto de 2014, cuando éstos lo solicitaron.

Posteriormente, en 2015, la Secretaría dio inicio al procedimiento para aprobar el Sistema de Actuación por Cooperación<sup>13</sup> en la misma zona, con gran premura<sup>14</sup>.

Nuevamente, a partir de un amplio cuestionamiento vecinal, la Asamblea Legislativa, solicitó mediante Punto de Acuerdo:

---

<sup>13</sup> El 17 de abril de 2015 fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Aviso por el que se dan a conocer los lineamientos para la constitución y operación del Sistema de Actuación por Cooperación para el mejoramiento y consolidación sustentable del desarrollo urbano de la zona denominada Granadas, ubicado en la Delegación Miguel Hidalgo.

<sup>14</sup> El 29 de abril de 2015 fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Acuerdo por el que se constituye el Sistema de Actuación por Cooperación, para el mejoramiento y consolidación sustentable del desarrollo urbano de la zona denominada Granadas, en la Delegación Miguel Hidalgo.

Solicitar a SEDUVI la revocación del Acuerdo por el que se constituye el Sistema de Actuación por Cooperación de la zona publicado el 29 de abril de 2015 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal [y] Expedir a la brevedad un acuerdo, similar al publicado el 19 de agosto de 2013 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, denominado Acuerdo por el que se suspende temporalmente la recepción de trámites, términos y gestión de solicitudes referentes al polígono urbano descrito ante la Ventanilla Única de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, para efecto de que se suspenda la expedición de Certificados Únicos de Zonificación de Uso del Suelo, de Dictámenes de Impacto Urbano, de Polígonos de Actuación, así como la aplicación del Sistemas de Transferencia de Potencialidades, relativos a predios ubicados en el polígono “Las Granadas”; en tanto no se revoque el Sistema correspondiente (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Parlamento Abierto: la voz de la ciudadanía, 2016, párrs. 10-11).

Sin embargo, el proyecto continuó su curso de aprobación. Recientemente, con recursos derivados del SAC, se han renovado varios espacios públicos, como el Parque Lineal Ferrocarril de Cuernavaca, y comenzó la construcción de un nuevo espacio público: el Parque Lago Alberto. La SEDUVI (2018) definió aquellos proyectos prioritarios que deberán financiarse mediante recursos del SAC, de los cuales, al menos ocho se habían concluido a finales del año 2018. (ver Tabla 14)

**Tabla 15** *Proyectos financiados con recursos del SAC Granadas*

	Tipo de proyecto	Proyectos ejecutados	M2 intervenidos	Total
1		Parque Presa Escame	4,380	
2		Parque Pedro Plascencia	2,382.80	
3	<b>Espacio Público</b>	Primer tramo del Parque Lineal Ferrocarril de Cuernavaca	56,104.43	106,759
4		Segundo tramo del Parque Lineal Ferrocarril de Cuernavaca	37,795.57	
5		Parque Lago Alberto	6096	
6	<b>Movilidad</b>	Crucero Prol. Moliere y Ferrocarril de Cuernavaca		
7	<b>Otro</b>	Centro de Barrio Granadas (construcción de policancha)		
8		Mejoramiento general de Cerrada de Andrómaco		

Fuente: (SEDUVI, 2018)

**Figura 15** *Proyectos estratégicos para financiar con recursos derivados del SAC*

Fuente: (SEDUVI, 2018)

**Figura 16** Colonias que forman parte del SAC Granadas



**Fuente:** (SEDUVI, 2018)

Dos años después de la aprobación del SAC, y a petición de representantes vecinales de las colonias que conforman la zona denominada Granadas, el 19 de abril de 2017, se dio a conocer el “Aviso por el que Inició el Proceso de Formulación y Aprobación del Proyecto del Programa Parcial de Desarrollo Urbano Granadas del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Miguel Hidalgo” en la Gaceta Oficial (GODF, 19 de abril de 2015). Dicho Programa Parcial, sería financiado mediante la figura de Presupuesto Participativo, ejercido por las colonias Granada, Ampliación Granada y Verónica Anzures, sin que a la fecha se haya podido aprobar.

De acuerdo con la información publicada en la GODF, (el Aviso de Constitución del SAC y los Lineamientos del SAC Granadas, ambos publicados en abril de 2015), a grandes rasgos, el funcionamiento del SAC promueve la generación de recursos a partir

de la relocalización de viviendas posibles en cada predio del polígono, con base en lo dispuesto en el plano de zonificación del PDDU Miguel Hidalgo.

En la zonificación vigente existen tres criterios para determinar el número de viviendas que se pueden construir en cada predio, y que se indican en el plano de zonificación vigente. A partir de estos se determinó el potencial de viviendas considerando las que no han sido construidas o aprovechadas en su totalidad para cada predio, cuya bolsa potencial de vivienda relocalizable es de 42,878. (ver Figura 18)

**Figura 17** *Cálculo del máximo de potencial de viviendas relocalizables en el SAC*

*Granadas*

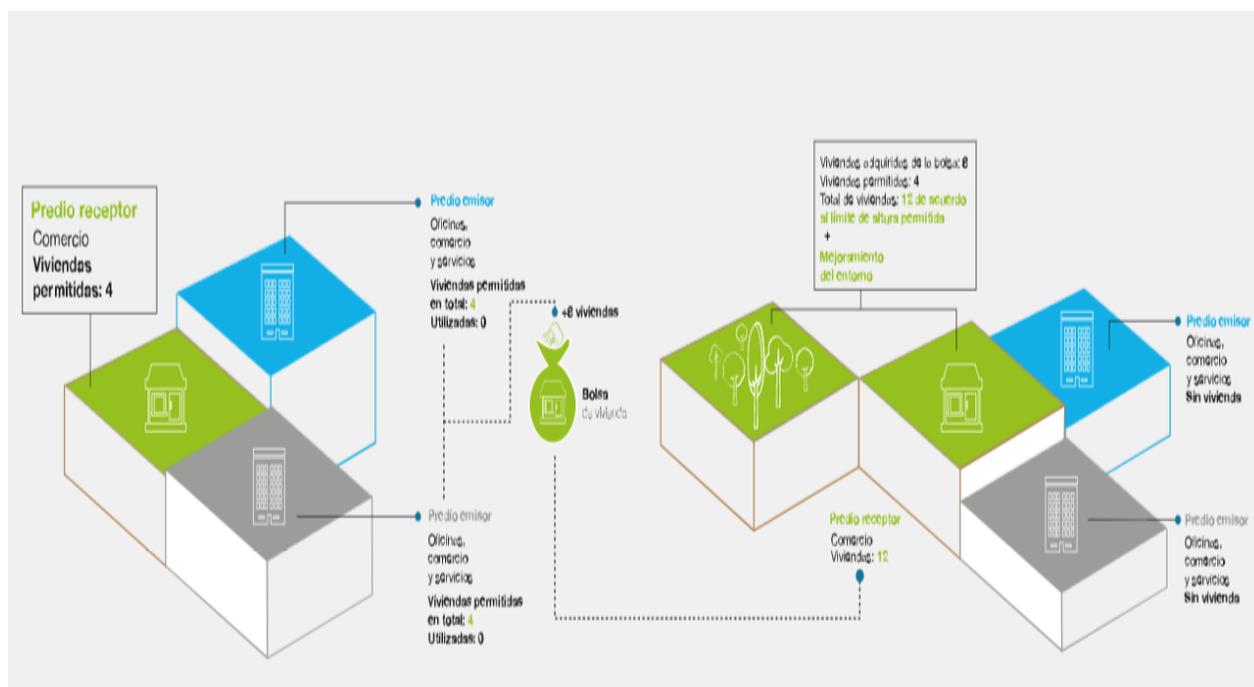
**LITERAL DE DENSIDAD**

	B /BAJA 1 vivienda por cada 100m2 de terreno	---6,195 lotes---	3,383 Viviendas---	288,567.35m2 terreno
	M/ MEDIA 1 vivienda por cada 50m2 de terreno	---7,400 lotes---	33,410 Viviendas---	1,634,455.34m2 terreno
	Z/ Lo que indique la zonificación del Programa*	---315 lotes	---6,085 Viviendas	--- 149,866.81 m2 terreno

**Fuente:** (SEDUVI, 2018)

Aquellos desarrollos que no hayan aprovechado su potencial máximo de viviendas pueden adherirse al convenio como “emisores”, cediendo las viviendas que no hayan construido y perdiendo la posibilidad de construirlas en un futuro, las cuales pasan a formar parte de la bolsa de vivienda del SAC. De esta bolsa, aquellos desarrolladores que busquen construir vivienda en la zona, y que estén interesados en incrementar el número de viviendas disponibles pueden aportar al fideicomiso privado que se constituyó como parte del SAC, y de ahí se generan recursos para la realización de los proyectos estratégicos.

**Figura 18** Operación del SAC publicado por SEDUVI



**Fuente:** (SEDUVI, 2018)

Cabe mencionar que la bolsa de vivienda se calculó, de acuerdo con lo publicado por SEDUVI<sup>15</sup>, con base en la zonificación vigente en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU). Sin embargo, durante la realización de la presente investigación se encontraron inconsistencias entre el plano E-3 Zonificación y Uso de Suelo del PDDU Miguel Hidalgo vigente, y el publicado en el sitio web del SAC (SEDUVI, 2018).

No se encontró registro o solicitud por parte de la SEDUVI o la Jefatura de Gobierno para modificar el PDDU, presentada ante la ALDF o el Congreso de CDMX,

<sup>15</sup> <http://seduvi.proyectosurbanos.cdmx.gob.mx/s.a.c./granadas.html>

procedimiento que se debe seguir para modificar los programas de desarrollo urbano de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 38 de la LDUDF (2010) vigente. De haberse considerado una zonificación distinta a la del PDDU, la SEDUVI habría incurrido en un incumplimiento al marco normativo vigente y en un conflicto derivado del hecho de que no posee las atribuciones para realizar este tipo de modificaciones sin la aprobación del poder legislativo local (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010, Art. 38).

**Figura 19** *Densidad de viviendas en el PDDU Miguel Hidalgo*



**Fuente:** (SEDUVI, 2018) y (GODF, 13 de enero de 2009)

**Nota:** Del lado derecho se observa el acercamiento a una zona cercana a Av. Marina Nacional en el plano de zonificación vigente en el PDDU Miguel Hidalgo, que dispone

una densidad de viviendas media “M”, mientras que en la imagen tomada de la página del SAC Granadas, a la izquierda, se indican con una densidad de viviendas “Z”.

Además de lo anterior, el Acuerdo de Constitución del SAC Granadas establece que por cada una de las viviendas que sean adquiridas a título oneroso, el particular deberá:

Aportar los montos derivados de las medidas de mitigación, calculados con base en el modelo de tasación constituido para el Sistema de Actuación por Cooperación y conforme al impacto urbano que se generará en el área de actuación. Estas aportaciones distribuyen equitativamente los costos totales de infraestructura, pavimentaciones, espacios públicos, obras adicionales y proyectos estratégicos, los cuales beneficiaran a todos los predios del área de actuación Granadas y son necesarios para el óptimo desempeño urbano, ambiental y social del área. (GODF, 17 de abril de 2015, p. 5)

Sin embargo, ni el modelo de tasación, ni los montos aportados o ejercidos por el fideicomiso privado, han sido publicados, contraviniendo las disposiciones del reglamento de la ley vigente, en materia de transparencia y acceso a la información pública.

### **3.2.2.3 Conclusiones SAC Granadas.**

El SAC Granadas es el primer ejemplo de la aplicación del instrumento denominado “Sistema de Actuación por Cooperación”. Sin embargo, los resultados y el contexto de su ejecución presentan inconsistencias entre lo dispuesto en la LDUDF (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010) y en su Reglamento (Reglamento de la

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2018), respecto a los resultados observados.

En primer lugar, el SAC está considerado como un instrumento de gestión con un componente de planeación ya que se tramita de manera previa a la reconversión del polígono que comprende. En el caso del SAC Granadas, dicho instrumento fue utilizado para obtener recursos que permitieran subsanar deficiencias graves en materia de dotación de servicios e infraestructura pública para la población residente, derivadas del incremento en la intensidad constructiva detonada por la zonificación del PDDU Miguel Hidalgo en el año 2008.

En segundo lugar, aunque las disposiciones vigentes indican que los SAC deben contemplar mecanismos que permitan el máximo acceso a la información sobre la captación y la aplicación de los recursos obtenidos, la constitución de un fideicomiso privado (establecido conforme a la LDUDF vigente) no obliga a la publicación de los datos de recaudación y aplicación de los recursos, y bajo la legislación mexicana vigente, dicho fideicomiso no es auditable por parte de otras instancias del gobierno local, ni siquiera por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), ahora Congreso de la CDMX.

En la actualidad, no puede considerarse que el SAC Granadas es un ejemplo con resultados positivos de utilización de un instrumento de gestión de suelo, debido a que surgió de las demandas vecinales derivadas de una disminución de la calidad de vida de la zona. Cuando, de origen, un instrumento de gestión, con componentes de planeación, debería haber definido de inicio y con un proyecto ejecutivo aprobado por la SEDUVI, la

relocalización de usos y potencial edificatorio, así como los proyectos estratégicos y su financiamiento.

Los proyectos que han sido financiados con recursos derivados del SAC Granadas son, principalmente, la rehabilitación y mejora espacios públicos. No se destinó ningún predio para generar nuevo espacio público, ni se consideró ningún mecanismo de integración de la población que residía en el polígono antes de la llegada del desarrollo inmobiliario. Otros proyectos que fueron definidos como prioritarios son la rehabilitación de cruces conflictivos y la remodelación de la Cerrada de Andrómaco (una zona donde reside población originaria de menores recursos). Estos proyectos, a pesar de que responden a las principales demandas vecinales, no suponen una redistribución de los beneficios generados por el desarrollo urbano a la población en su conjunto, ni del polígono de Granadas, ni de CDMX. Consisten únicamente en mejoras y rehabilitaciones que resultan insuficientes en vista de la escala de la reconversión urbana por la que transitó esta zona en la última década.

**Figura 20** *Perspectiva actual de Plaza Carso*



**Fuente:** (Celis, 2017)

**Nota:** Se aprecian el hito arquitectónico del Museo Soumaya.

### 3.3 Comparación de los dos casos: SAC Granadas Vs PP Triángulo de Fenicia

#### 3.3.1 Tabla comparativa entre los 2 casos de estudio

**Tabla 16** Comparación en relación los proyectos

	PP Progresía Fenicia	SAC Granadas
<b>Periodo de concertación</b>	2007 primera propuesta radicada en la Secretaría de Planeación Distrital. Por el nulo proceso de concertación, se comienza una nueva propuesta armada entre el 2010 y el 2014, cuando sale el Decreto 420.	2013 (año en que se da la primera suspensión de recepción de trámites por parte de SEDUVI para autorizaciones en la zona de Granadas)- 2017
<b>Motivación</b>	Detonar un proceso de renovación urbana en una zona servida de la ciudad y vincular la ampliación del campus de la universidad de Los Andes al entorno inmediato.	Obtener recursos para la implementación de mejoras en materia de espacio público en infraestructura, buscando subsanar deficiencias provocadas por un desarrollo inmobiliario acelerado.
<b>Objetivos</b>	Generar vivienda social, nuevos equipamientos en la zona, mayor densificación y espacios públicos de calidad que revitalizaran la zona.	Crear una bolsa de vivienda, para ceder de manera onerosa el derecho a incrementar el número de viviendas en predios que lo soliciten, con el fin de captar ingresos.
<b>Resultados</b>	Reubicación de la población originaria en los nuevos desarrollos, fortalecimiento de la comunidad con programas de emprendimiento y en general de atención a la población más vulnerable del polígono, desarrollo de vivienda de interés prioritario, creación de nuevos equipamientos culturales, como la Filarmónica de Bogotá y áreas de espacio público.	Rehabilitación de espacios públicos y cruces seguros.

### 3.3.2 Tabla comparativa sobre el ejercicio del “Derecho a la Ciudad”

**Tabla 17** Comparación en relación con el derecho en cada caso

	PP Progresá Fenicia	SAC Granadas
<b>Concertación y participación ciudadana</b>	Este instrumento no contempló en su primera propuesta un mecanismo de concertación, porque la Ley no lo exige para poderse radicar en la Secretaría de Planeación Distrital, sin embargo, esto afectó su implementación, por lo que la nueva propuesta comenzó con la vinculación de todos los actores y con un proceso de mesas de trabajo en las que se concertó una visión conjunta del proyecto, incluso con los sectores que presentaban mayor renuencia al proyecto.	El instrumento no contempla mecanismos efectivos de concertación con la ciudadanía o de participación. Si bien el proyecto del SAC Granadas surgió como mecanismo de atención a las demandas vecinales más apremiantes (principalmente de los vecinos que llegaron con el auge del desarrollo inmobiliario, y no de los pobladores originales), el instrumento, desde su concepción, no contempla ni obliga a la concertación con la población afectada o beneficiada por la implementación del proyecto.
<b>Transparencia</b>	Toda la información de los lineamientos del Plan es pública y se puede encontrar en el Decreto que firma el alcalde para su ejecución. Además, en este caso particular, el promotor destinó una página web que contiene toda la información relacionada con temas legales, financieros y del proceso de concertación. El presupuesto se encuentra anexo al Decreto y la información del porcentaje de avance en materia de metros cuadrados aportados al fideicomiso se puede consultar en el periódico gratuito que se entrega en el polígono del Plan o a través de una solicitud directamente con el promotor.	Contradictoriamente, mientras que uno de los requisitos para la constitución de un SAC (art. 148, RLDUDF) es “ <i>Establecer instrumentos y mecanismos para garantizar la claridad y transparencia en el manejo de los bienes y recursos aportados</i> ”; el mismo reglamento da la posibilidad de establecer un fideicomiso privado para el manejo de los recursos, el cual no está obligado a rendir cuentas a la ciudadanía.
<b>Obra pública financiada</b>	Para octubre de 2019 no se han iniciado las obras. Sin embargo, todas las áreas destinadas a equipamientos públicos, espacio público y vivienda de interés social	Hasta finales del año 2018 se estimó un total de 106,759 metros cuadrados de espacio público intervenidos con recursos del SAC.

---

<b>PP Progres a Fenicia</b>	<b>SAC Granadas</b>
y prioritario se pueden consultar en el Decreto y en el Documento Técnico de Soporte. El hecho de que estén incluidas en el Decreto aumenta la certeza jurídica de su realización por el mandato que implica la ley.	En total, se han concluido siete proyectos en su totalidad y uno de manera parcial, de los 13 proyectos contemplados como estratégicos por SEDUVI. Los proyectos concluidos son rehabilitación y mejora de espacio público, implementación de cruces seguros y el mejoramiento de la Cerrada Andrómaco.

---

#### **Capítulo 4. Conclusiones y recomendaciones**

Los instrumentos de gestión del suelo son mecanismos que permiten el ejercicio del derecho a la ciudad a través del fortalecimiento de las finanzas locales, siempre que se cuente con definiciones específicas y asignación de la inversión en materia de espacio público, equipamientos e infraestructura.

La sensibilización de la ciudadanía respecto al reconocimiento explícito del enriquecimiento sin justa causa que se deriva de la acción pública ya sea por un cambio en la norma o por la intervención urbana en infraestructura, es necesaria para que la implementación de este tipo de instrumentos, que redistribuyen la riqueza pueda darse sin detonar una explosión de acciones jurídicas en contra.

La experiencia de países en América Latina, particularmente en Colombia, demuestra que las administraciones que tienen la voluntad política de implementar instrumentos de gestión del suelo pueden hacerlo siempre y cuando cuenten con un marco normativo sólido que integre todos los niveles de gobierno y bajo el cual se garantice una correcta implementación.

En Colombia, la Ley 388 de 1997 marcó la ruta del desarrollo urbano en el país y se conformó como un instrumento de referencia para posteriores análisis de política pública que han derivado en recomendaciones para mejorar el desarrollo urbano del país.

Bajo este marco, las principales ciudades del país, particularmente Bogotá y Medellín, se han consolidado como referentes a nivel latinoamericano sobre las transformaciones que pueden tener las ciudades que implementan instrumentos de gestión del suelo, que vinculan la captura de plusvalías y su asignación para la construcción o

mejoramiento de elementos que detonan el desarrollo social, como el espacio público de calidad, los equipamientos y la infraestructura urbana.

No podría asegurarse que el desarrollo urbano en Colombia esté completamente resuelto, siguen existiendo brechas entre Municipios y al interior de las ciudades. Sin embargo, es evidente el cambio institucional que ha tenido lugar en los últimos 30 años, por el cual se están logrando importantes avances en las ciudades. Uno de estos cambios tiene que ver con la articulación que exige la Ley entre los instrumentos de planeación, los instrumentos de gestión y los de financiamiento. El único plan que se puede cumplir, es aquel que cuenta con los recursos para su desarrollo.

Otro elemento que cabe resaltar es la experiencia que han adquirido las ciudades en estos 30 años en la implementación de planes en los distintos órdenes (territoriales, parciales, maestros, sectoriales). Ningún proceso de implementación es perfecto desde su origen, se requiere de práctica y experiencia para poder afinar los instrumentos y mejorar su gestión e incorporación en la ciudad.

Como se pudo evidenciar en el análisis del Plan Parcial de Renovación Urbana “Triángulo de Fenicia”, su primera propuesta no contaba con la solidez necesaria para ser ejecutado, pero haber dado el primer paso permitió reconocer los vacíos de la propuesta inicial, además llamó la atención de la comunidad de todo el polígono, con lo cual se detonó el interés en el Plan y paulatinamente la disposición para vincularse a procesos de concertación y construcción colectiva.

La experiencia del Plan Parcial Progresá Fenicia evidencia que la comunicación es uno de los elementos transversales que tienen más relevancia en el desarrollo de un

Plan de estas características. Los Planes Parciales que involucran procesos de expropiación deben vincular a la ciudadanía desde la etapa de planeación, no cuando “ya están definidos”. Metodológicamente, la vinculación de moradores originarios, desde el inicio, disminuye los riesgos de que el Plan se caiga por las protestas ciudadanas.

Aunque el desarrollo sea más lento, la experiencia de este Plan demuestra que la participación ciudadana, además de ser necesaria para lograr el desarrollo de los Planes, agrega valor porque mantiene el tejido social, detona nuevas ideas y mejora las condiciones del Plan tanto para los moradores originarios, como para quienes llegarán a habitar ese territorio.

Respecto a México, y específicamente a la Ciudad de México, es evidente que en la ciudad ha habido un gran esfuerzo por legislar en materia normativa, ya que se cuenta con distintos niveles de planeación dentro de la capital. Sin embargo, la implementación de este acervo legislativo se ha visto reducida por la falta de instrumentos de gestión del suelo para tal fin.

Se reconoce un avance en los últimos años, lo cual permitió que este trabajo de investigación pudiera analizar comparativamente los SAC, instrumento vigente en la Ciudad de México, con los Planes Parciales colombianos. Aunque ha habido críticas con fundamento en su implementación, es importante reconocer que la experiencia acumulada de los SAC puestos en marcha permitirán una mejora sustancial del instrumento y su futura aplicación con mejores resultados.

Para poder ahondar en recomendaciones a los Sistemas de Actuación por Cooperación, se hará un recuento de los hallazgos encontrados en la implementación del SAC Granadas, como se muestra a continuación.

La implementación del SAC en el caso de Granadas evidencia falta de transparencia en la conformación del fideicomiso y en el manejo de los recursos recaudados, lo cual genera alta incertidumbre entre la comunidad en general y además marca un precedente negativo para la futura implementación de este tipo de instrumentos.

La administración de los recursos derivados del SAC a través de fideicomisos privados (controlados por un comité técnico) impiden saber quiénes los componen, cuánto se ha aportado y cómo se han ejercido los recursos. Al respecto cabe resaltar que hay una contradicción en el reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano, artículo 150 fracción 4ta, porque a pesar de que hacen un llamado a la transparencia, al mismo tiempo establecen como instrumento financiero para alcanzar los objetivos de los SAC un contrato de fideicomiso privado.

Una de las principales falencias de la implementación del SAC, fue la temporalidad de su ejecución, ya que no se utilizó como un mecanismo orientador de la planeación, en el que se hubiesen podido generar espacios de participación ciudadana y de construcción colectiva, así como una destinación suficiente de áreas para equipamientos, infraestructura y espacio público en el Polígono. La utilización en el momento correcto habría permitido evitar las externalidades negativas que el desarrollo inmobiliario voraz generó en su entorno inmediato.

Por el contrario, se utilizó la figura del SAC como un instrumento de mitigación ante la problemática derivada de la liberación de los usos del suelo y el potencial edificatorio desde el PDDU Miguel Hidalgo 2008, con el objetivo de generar recursos que sirvieran para realizar reparaciones y obras “ex post” correspondientes a las necesidades urbanas que se asocian a la llegada del desarrollo inmobiliario en la zona.

El resultado del SAC parece indicar que la recaudación en comparación con las densidades y usos del suelo permitidos está muy por debajo de lo que se hubiese podido generar, un error que afecta no solo al área del polígono en cuestión, sino a toda la ciudad, particularmente aquellas zonas que requieren inversión y en las cuáles se hubiese podido detonar una redistribución de la riqueza que produce la ciudad, por medio de las cargas y beneficios del Plan.

A esta baja recaudación, cabe añadir que la insuficiente vinculación entre los cambios normativos que afectan el suelo y las actualizaciones del sistema catastral, limitan la cantidad de recurso recaudado a través del impuesto predial, aumentando la brecha presupuestal que permitiría mejorar las condiciones urbanas tanto de las áreas en las que se generan las plusvalías, como en aquellas que tienen mayor rezago en materia de infraestructura pública.

Aunque el SAC de Granadas sí detonó obras específicas, ninguna corresponde a necesidades imperantes de la zona, que por su ejecución constituyan un mejoramiento sustancial en la calidad de vida de la población que habita la zona. En este sentido se realizan las siguientes recomendaciones:

Los instrumentos de gestión del suelo no deben reemplazar los procesos de diagnóstico y planeación propios de los instrumentos de mayor jerarquía. El éxito de su implementación está enmarcado, en buena medida, en la calidad y pertinencia de las disposiciones que contengan los Planes Delegacionales de Desarrollo Urbano.

Los SAC deben acogerse a los máximos niveles de desarrollo, tanto en densidad, como en usos del suelo establecidos en los Planes Delegacionales de Desarrollo Urbano, de esta manera, antes de cualquier intervención, la administración pública contará con la información completa del potencial aprovechamiento que tendrá la zona y por lo tanto se podrán estimar las cargas y beneficios a ser gestionados.

El instrumento debe cumplir con el principio de gestión para el cual fue creado y contemplar mecanismos de concertación y participación ciudadana con los actores involucrados, para trascender la escena urbana y realmente generar un impacto en la calidad de vida de la población que conforma el polígono.

Es necesario contar con todos los mecanismos de transparencia que permitan a la ciudadanía hacer un análisis del SAC, de su gestión, de la visión que tiene y finalmente del cumplimiento de objetivos alcanzados en su implementación. En este sentido, el Plan Parcial Progresía Fenicia promovido por la Universidad de los Andes de Bogotá ha desarrollado distintas estrategias de comunicación y publicación de la información que además de legitimar el proceso entre la comunidad y con la administración pública, permiten la retroalimentación de la comunidad académica y el análisis de la información disponible.

Los fideicomisos o mecanismos que se decida utilizar para el manejo de los recursos deben estar abiertos a la consulta pública, protegiendo la información sensible de los aportantes, pero no la información relacionada con el proyecto, como los metros cuadrados aportados, cuando ese sea el caso, o las aportaciones monetarias que hagan los actores que entran en calidad de desarrolladores e inversionistas.

Finalmente, para poder detonar mecanismos financieros y sostenidos que habiliten el derecho a la ciudad, se requiere de una combinación entre reforma jurídica, cambio institucional y movilización social en todos los niveles gubernamentales, que sepa aprovechar e implementar la noción de función social de la propiedad, como condición para que se produzca el debido aprovechamiento del nuevo orden jurídico-urbanístico, que permita hacer frente al modelo de exclusión socioespacial que ha caracterizado el desarrollo de nuestras ciudades.

## Referencias

- "Pechero". (9 de noviembre de 2020). *Wikipedia*. Obtenido de <https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Pechero&oldid=130777655>
- Abramo, P. (mayo de 2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE. Revista latinoamericana de estudios urbano regionales*, 38(114), 35-69. Obtenido de <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v38n114/art02.pdf>
- Aguayo Ayala, A. (2016). Nuevo Polanco: renovación urbana, segregación y gentrificación en la Ciudad de México. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades Num.* 80.(80), 101-123.
- Arbouin-Gómez, F. (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. *Universitas* 124, 17-42.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Parlamento Abierto: la voz de la ciudadanía. (26 de junio de 2016). *Noticias: Solicitará GPPAN revocar sistema de actuación por cooperación y el cierre de ventanilla a trámites urbanos en la zona de Granada: dip. Margarita Martínez Fisher*. Obtenido de <http://www.aldf.gob.mx/aldf.gob.mx/comsoc-solicitar-gppan-revocar-sistema-actuacion-por-cooperacion-y-cierre-ventanilla-tramites-urbanos-zona-granada-dip-margarita-martinez-fisher-26223.html>
- Asamblea Nacional Constituyente Francesa. (26 de agosto de 1789, 26 de agosto). *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*. Francia.
- Aviso por el que se dan a conocer los Lineamientos para la Constitución y Operación del SAC para el Mejoramiento y Consolidación Sustentable del Desarrollo Urbano de la Zona denominada Granadas, ubicado en la Delegación Miguel Hidalgo, Gaceta Oficial del Distrito Federal (Jafatura de Gobierno, Administración Pública del Distrito Federal 17 de abril de 2015).
- Azuela, A., & Cancino, M. Á. (2007). Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano. En E. Rabasa, *La Constitución y el Medio Ambiente* (págs. 20-50). Ciudad Universitaria: Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM.
- Benlliure, P. (2012). *Instrumentos para el Desarrollo urbano en el Distrito Federal*. (G. Gómez del Campo (Colaborador), Ed.) Ciudad de México: UAM-Xochimilco-PUEM. Obtenido de [http://www.paot.org.mx/contenidos/paot\\_docs/cursos/2012/pdf/1\\_2.pdf](http://www.paot.org.mx/contenidos/paot_docs/cursos/2012/pdf/1_2.pdf)
- Biery, M. (6 de agosto de 2017). *Estas son las 10 industrias más rentables en 2017*. Obtenido de [forbes.com: https://www.forbes.com/sites/sageworks/2017/08/06/these-are-the-10-most-profitable-industries/?sh=154df08015f0](https://www.forbes.com/sites/sageworks/2017/08/06/these-are-the-10-most-profitable-industries/?sh=154df08015f0)
- Blanco, A., Moreno, N., Vetter, D., & Vetter, M. (2016). *El potencial de la captura de plusvalía*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bogotá cómo vamos. (2017). *Calidad de Vida en la Zona Centro de Bogotá*. (E. T. Fundación Corona, Ed.) Obtenido de <https://bogotacomovamos.org/https://s3.documentcloud.org/documents/4332785/C%C3%B3mo-van-las-localidades-del-Centro.pdf>

- Borja, J. (12 de septiembre de 2012). *JordiBorja.cat*. (X. C. Urbanismo, Ed.) Obtenido de El fin de la ciudad postmodernista y el derecho a la ciudad. Primera parte: <https://www.jordiborja.cat/fin-ciudad-postmodernista-derecho-ciudad-primera-parte-xv-congreso-urbanistas-medellin/>
- Cámara de Comercio de Bogotá. (diciembre de 2010). Avances y Retos de la Gestión Pública, Ordenamiento Territorial, Renovación Urbana y Espacio Público. *Observatorio de la Gestión Urbana*(1).
- Celis, F. (18 de mayo de 2017). Éstas son las zonas más conflictivas de la Ciudad de México. (F. d. Hernández, Ed.) *Forbes*, En línea.
- Centro de Integración Juevenil, A.C. (2016). *Panorama Sociodemográfico de la Delegación Coyoacán, la Ciudad de México y Nacional. Indicadores demográficos*. Ciudad de México: Estudio Básico de Comunidad Objetivo - EBCO-.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). (2011). Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad. *Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos* (págs. 1-15). Florencia: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).
- Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad . (2010). Carta de la Ciudad de México. *Foro Social Mundial - Capítulo México* (págs. 1-76). Ciudad de México: Comité Promotor.
- Consejo Europeo. (1993). Carta Urbana Europea. *Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa* (págs. 5-67). Madrid: Servicio de Documentos de la Fundación Encuentro.
- Consejo Europeo. (1997). La Ciudadanía de la Unión Europea. *Conferencia Intergubernamental*. Ámsterdam: Diario Oficial de las Comunidades Europeas C340.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, Departamento Nacional de Planeación -DNP-. República de Colombia. (2004). *Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano. Conpes 3305*. Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y DNP.
- Constitución Política de Colombia, Gaceta Constitucional No. 116 (Asamblea Nacional Constituyente 20 de julio de 1991).
- Constitución Política de la Ciudad de México (Gaceta Oficial de la Ciudad de México 05 de febrero de 2017).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 28-05-2021 (última reforma) (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de servicios parlamentarios 5 de febrero de 1917).
- De Mattos, C. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad No 212*, 84.
- De Mattos, C. (2014). *Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina, de la ciudad a lo urbano generalizado*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, 217 A [III] (Organización de las Naciones Unidas -ONU-, Asamblea General 10 de diciembre de 1948).

- Decreto 1333 (El Congreso de Colombia 1986).
- Decreto 1478, (Presidencia de la República de Colombia 12 de julio de 2013).
- Decreto 151, (Ministerio de Desarrollo Económico, Presidencia de la República de Colombia 22 de enero de 1998).
- Decreto 19, (Presidencia de la República de Colombia 10 de enero de 2012).
- Decreto 190, (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Departamento Administrativo de Planeación Distrital 22 de junio de 2004).
- Decreto 420, (Alcaldía Mayor de Bogotá 1 de octubre de 2014).
- Decreto 469, (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Departamento Administrativo de Planeación Distrital 23 de diciembre de 2003).
- Decreto 619, (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 28 de julio de 2000).
- Decreto Adición de Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, GODF (Jefatura de Gobierno, Administración Pública del Distrito Federal 13 de enero de 2009).
- Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (1995). *Ciudades y Ciudadanía, la política urbana del salto social*. Documento CONPES 2808-MINDESARROLLO-DNP:UPRU, Bogotá. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2808.pdf>
- Duguit, L. (1920). *Las transformaciones generales del derecho privado desde el código de Napoleón*. Madrid: Librería Francisco Beltrán.
- Escobar, A. (2015). Territorios de diferencia. La antropología política de los derechos al territorio. *Cuadernos de antropología social*(41), 25-28.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 26 de julio de 1994).
- Fierro Gossman, R. (7 de agosto de 2012). Polanco. Las transformaciones de un barrio. México. Obtenido de <http://polancoayerhoy.blogspot.com/2012/08/planta-de-general-motors-antara.html>
- Fomento del desarrollo urbano del municipio , Ley 88 (15 de diciembre de 1947).
- Foro Mundial Urbano. (2004). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. *Foro Mundial Urbano* (págs. 184-196). Barcelona: Foro Mundial Urbano.
- Fuentes, M. (1992). *Finanzas y ciudades. El tránsito del XV al XIV*. Madrid: Banco de España.
- Galvis Gaitán, F. (2007). *El municipio colombiano*. Bogotá: Temis S.A.
- Giocolea Julián, J. (1998). Finanzas concejiles en la castilla medieval: el ejemplo de la Rioja Alta (Siglo XV, inicios del XVI). *Brocar: Cuadernos de investigación histórica*(22), 21-50. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=227761>
- Google Street View. (18 de Septiembre de 2019). *Google Stree View*. Obtenido de [https://www.google.com/maps?q=google+street+view&um=1&ie=UTF-8&sa=X&ved=0ahUKEwjWmNPfzKHIAhUKna0KHYGnBAQQ\\_AUIEigB](https://www.google.com/maps?q=google+street+view&um=1&ie=UTF-8&sa=X&ved=0ahUKEwjWmNPfzKHIAhUKna0KHYGnBAQQ_AUIEigB)
- Harvey, D. (2008). El Derecho a la Ciudad. *New Left Reviw*, 23-39.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes; del Derecho de la Ciudad a la Revolución Urbana*. Madrid: Ediciones Akal.

- INEGI. (2005). *II Censo de población y vivienda, síntesis de resultados*. Estados Unidos Mexicanos. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2005/doc/sintesis.pdf>
- Jaramillo González, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes .
- La Ciudad de México en el Tiempo. (9 de agosto de 2017). [La Ciudad de México en el Tiempo]. México. Obtenido de <https://www.facebook.com/laciudaddemexicoeneltiempo/photos/el-tren-atravesael-cruce-de-ej%C3%A9rcito-nacional-y-ferrocarril-de-cuernavaca-en-1/1586627691359245>
- Lefebvre, H. (1968). *Le Droit A La Ville I*. Paris: Editions Athropos Paris.
- Lefebvre, H. (1985). *La producción del espacio público*. España: Península.
- Ley Agraria, Última reforma publicada DOF 25-06-2018 (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios 26 de febrero de 1992).
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Secretaría de la Gobernación, Diario Oficial de la Federación 7 de enero de 1976).
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Gaceta Oficial del Distrito Federal 29 de enero de 1996).
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (15 de julio de 2010).
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal , Fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público 28 de diciembre de 2018).
- Ley General de Asentamientos Humanos (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión 26 de mayo de 1976).
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Diario Oficial de la Federación 28 de noviembre de 2016).
- Ley No. 388 (El Congreso de Colombia 18 de julio de 1997).
- Ley No. 61 (El Congreso de Colombia 15 de diciembre de 1978).
- Ley No. 9 (El Congreso de Colombia 1989).
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (Gaceta Oficial del Distrito Federal 29 de diciembre de 1998).
- Lleras Restrepo, C. (II semestre de 2012). Problemas de la Reforma Agraria y del Derecho Agrario. *Revista de Economía Institucional*, 14(27), 225-238. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v14n27/v14n27a10.pdf>
- López Velarde Vega, O. (2011). *Apuntamientos de Derecho Urbanístico* (4a ed.). Ciudad de México: Universidad Autónoma de Aguascalientes y Secretaría de Gestión Urbanística, Poder Judicial Estado de Aguascalientes y Ordenamiento Territorial. Obtenido de [http://imipens.org/IMIP\\_files/@CURSOEIU2016/LIBROS/1.1LIBRO\\_DE\\_APU NTAMIENTOS\\_DE\\_DERECHO\\_URBAN%C3%8DSTICO\\_4A\\_EDICION.pdf](http://imipens.org/IMIP_files/@CURSOEIU2016/LIBROS/1.1LIBRO_DE_APU NTAMIENTOS_DE_DERECHO_URBAN%C3%8DSTICO_4A_EDICION.pdf)
- Maldonado Copello, M. (2001). La propiedad en la constitución colombiana de 1991, superando la tradición del código civil. *La Nación Multicultural, Primer Decenio*

- de la Constitución Incluyente* (págs. 16-20). Bogotá: Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia.
- Maldonado Copello, M., Pinilla Pineda, J., Rodríguez Vitta, J. F., & Valencia Dávila, N. (2006). *Planes Parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy.
- Medina, S. (2017). *Inmobiliaria Mancera. El asalto a la ciudad*. Obtenido de <https://contralacorrupcion.mx/inmobiliariamancera/index.html>
- Muñoz, A., Fretes Cibils, V., & Blanco B, A. (16 de Septiembre de 2016). Cómo utilizar las políticas del uso del suelo y las plusvalías para acelerar y financiar el desarrollo.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (16 de Mayo de 2018). *Naciones Unidas, Perspectivas de la urbanización mundial*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>
- Olmo, C., & Rendueles, C. (2007). Entrevista a David Harvey. Las grietas de la ciudad capitalista. *Cuadernos del CENDES*, 24 (65), 131- 138.
- Pasquale, M. F. (2014). La función social de la propiedad en la obra de León Duguit: Una re-lectura desde la perspectiva historiográfica. *Historia Constitucional*(15), 93-111.
- Plataforma de las ONGs Europeas. (1996). Declaración de las ONG sociales europeas. *Foro Europeo de Política Social*. Bruselas.
- Presupuesto 2019. Bogotá Distrito Capital, Decreto 714 de 1996: Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital (Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección Distrital de Presupuesto 2019). Obtenido de <https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/libro%200.pdf>
- Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, Delegación Miguel Hidalgo (H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Jefatura de Gobierno, SEDUVI 30 de septiembre de 2008). Obtenido de [http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/docs/programas/PDDU\\_Gacetas/2015/PDDU-MIGUELHIDALGO.pdf](http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/docs/programas/PDDU_Gacetas/2015/PDDU-MIGUELHIDALGO.pdf)
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 (Gaceta Oficial del Distrito Federal -GODF- 11 de septiembre de 2013).
- Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Gaceta Oficial de la Ciudad de México 15 de marzo de 2018).
- Reyes, F. (1980). *El sistema de valorización y sus implicaciones económicas*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Rodríguez Becerra, M., & Vélez, M. (2018). *Gobernanza y gerencia del desarrollo sostenible*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ruiz Chiapetto, C. (1999). La economía y las modalidades de la urbanización en México: 1940-1990. *Economía Sociedad y Territorio*, 50-62.

- Sánchez Luna, G. (2011). *Revista jurídica. Boletín mexicano de derecho comparado*. (I. d. UNAM, Editor) Obtenido de Biblioteca Jurídica Virtual:  
<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2005). *Normas Generales de Ordenación*. Obtenido de SEDUVI:  
<http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/que-hacemos/planeacion-urbana/normas-generales-de-ordenacion>
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Gobierno de la Ciudad de México. (3 de agosto de 2020). *Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano*. Obtenido de SEDUVI: <http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>
- Secretaría de Gobierno, Alcaldía de Bogotá. (octubre de 2018). *Documento de caracterización demográfica de las localidades de Bogotá*. Obtenido de <http://www.gobiernobogota.gov.co/>:  
<http://www.gobiernobogota.gov.co/transparencia/informacion-interes/publicacion/estudios/documento-caracterizacion-demografica-las>
- SEDUVI. (19 de agosto de 2013). *Boletín de Prensa SIID-108-2013: Suspende SEDUVI Norma 26, recibe apoyo de los grupos parlamentarios en la ALDF*. Obtenido de <http://data.seduvi.cdmx.gob.mx/>:  
<http://data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/comunicacion-social/comunicados/367-suspende-seduvi-norma-26-recibe-apoyo-de-los-grupos-parlamentarios-en-la-aldf>
- SEDUVI. (noviembre de 2018). *SAC Granadas. Avances*. Obtenido de <http://seduvi.proyectosurbanos.cdmx.gob.mx/>:  
[http://seduvi.proyectosurbanos.cdmx.gob.mx/s.a.c./sac\\_granadas\\_-\\_avances.html#](http://seduvi.proyectosurbanos.cdmx.gob.mx/s.a.c./sac_granadas_-_avances.html#)
- Shoup, D. (1994). Is Underinvestment in Public Infrastructure an Anomaly? En G. Jones, & P. Wards, *Methodology for Land and Housing Market Analysis* (págs. 236-250). Londres: UCL Press.
- Smolka, M. (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Obtenido de [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf)
- Smolka, M., & Furtado, F. (2001). *Recuperación de Plusvalías en América Latina*. LOM Ediciones.
- Soja, E. (2010). *Seeking for Social Justice*. Minnesota : Univ Of Minnesota Pr.
- Takano, G., & Tokeshi, J. (2007). *Espacio público en la ciudad popular: reflexiones y experiencias desde el sur*. Lima: Desco/Sinco editores.
- Ugalde, V. (2015). Derecho a la ciudad, derechos en la ciudad. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 30(3), 567-595.
- Universidad de los Andes. (2011). *Programa Progresafenicia*. Obtenido de <https://progresafenicia.uniandes.edu.co/>: <https://progresafenicia.uniandes.edu.co/>

- Valdés Covarrubias, Á. (2005). *Aspectos de la Revolución Mexicana (1910-1917). Las leyes agrarias*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades, Departamento de Ciencias Históricas.
- Ziccardi (Coord.), A. (2003). *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal*. México: Universidad Nacional Autónoma de México -UNAM-.