



**Universidad Nacional Autónoma de México  
Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo**

**Dilemas urbanísticos en la transferencia  
del derecho a construir en la CDMX**

**Tesis que para optar por el grado de:  
Doctora en urbanismo**

**Presenta:  
Lidia González Malagón**

**Tutor:  
Dr. Antonio Azuela de la Cueva  
Instituto de Investigaciones Sociales  
Universidad Nacional Autónoma de México**

**Cotutores:  
Dr. Manuel Perló Cohen  
Instituto de Investigaciones Sociales  
Universidad Nacional Autónoma de  
México**

**Dr. Rafael Valdivia López  
Posgrado en Urbanismo  
Universidad Nacional Autónoma de  
México**

**Sinodales:  
Dra. Pamela Ileana Castro Suárez  
Posgrado en Urbanismo  
Universidad Nacional Autónoma de  
México**

**Dra. Celia Elizabeth Caracheo Miguel  
Posgrado en Urbanismo  
Universidad Nacional Autónoma de  
México**

**CDMX, ENERO 2023**



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.

## Tabla de contenido

<b>Agradecimientos .....</b>	<b>8</b>
<b>Listado de abreviaturas .....</b>	<b>10</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>11</b>
<b>Cap. 1 El potencial constructivo para planear y financiar ciudades.....</b>	<b>17</b>
<b>1.1 Planeación urbana: entre la rigidez y la flexibilización.....</b>	<b>18</b>
<b>1.2 Financiamiento de las ciudades: entre la dependencia federal y la baja recaudación .....</b>	<b>22</b>
1.2.1 La valorización del suelo y los fundamentos para su captura .....	25
<b>1.3 Definición del potencial constructivo .....</b>	<b>29</b>
1.3.1 La naturaleza legal del potencial constructivo .....	32
1.3.2 Transferencia de potencialidad en la legislación mexicana .....	35
<b>1.4 Tipologías de instrumentos de ordenamiento territorial .....</b>	<b>39</b>
1.4.1 Modalidades de transferencia de potencial constructivo.....	47
<b>1.5 Historias de Nueva York. Growth is in the air .....</b>	<b>50</b>
<b>1.6 Conclusiones: el valor de la planeación .....</b>	<b>57</b>
<b>Cap. 2. Urbanización de la CDMX: entre su planeación y su financiamiento .....</b>	<b>60</b>
<b>2.1 El régimen de planeación urbana en la CDMX .....</b>	<b>61</b>
<b>2.2 La valorización del suelo urbano en la ciudad central: una historia de altura.....</b>	<b>65</b>
<b>2.3 Crecimiento vertical: de la frontera en el cielo a la regulación sobre el suelo .....</b>	<b>74</b>
<b>2.4 Instrumentos de financiamiento en la CDMX .....</b>	<b>86</b>
2.4.1 Impuesto predial .....	86
2.4.2 Cargas urbanísticas.....	88
2.4.3 Contribución de mejoras.....	100
<b>2.5 Conclusiones: Una ciudad que crece y recauda .....</b>	<b>106</b>
<b>Cap. 3 El Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo en la CDMX. ....</b>	<b>108</b>
<b>3.1 Historia de la regulación de la transferencia de potencialidad.....</b>	<b>109</b>
<b>3.2 Procedimiento para emitir o recibir Transferencia de Potencial .....</b>	<b>114</b>
<b>3.3 ¿Dónde transferir? .....</b>	<b>123</b>
3.3.1 Reserva Pública de Intensidades de Construcción .....	123
3.3.2 Áreas de Conservación Patrimonial: áreas emisoras y receptoras.....	127
3.3.3 Áreas receptoras .....	131
<b>3.4 La Cesión Onerosa .....</b>	<b>139</b>
3.4.1 El caso de Reforma 222 .....	140
3.4.2 Ingresos por transferencia de potencialidad.....	146
3.4.3 Fideicomiso de Potencialidades .....	150
3.4.4 Destino de los recursos .....	154
<b>3.5 Conclusiones: La transferencia de facto .....</b>	<b>158</b>
<b>Cap. 4 Balance de la implementación del STPDU en la CDMX.....</b>	<b>160</b>

<b>4.1 Objetivos del STPDU .....</b>	<b>161</b>
4.1.1 Preservación ambiental.....	161
4.1.2 Densificación urbana.....	164
4.1.3 Conservación patrimonial .....	169
<b>4.2 Entre norma y norma, la densidad se asoma .....</b>	<b>174</b>
4.2.1 Todos para uno: la fusión de predios y los polígonos de actuación.....	175
4.2.2 Derechos de desarrollo: entre la asignación espontánea y su relocalización .....	179
<b>4.3 Revisión de propuestas alternativas al instrumento.....</b>	<b>180</b>
<b>4.4 Conclusiones: nociva sobreposición de normas para regular la edificabilidad.....</b>	<b>185</b>
<b><i>Conclusiones generales.....</i></b>	<b>187</b>
<b><i>Referencias.....</i></b>	<b>192</b>
Artículos de prensa.....	192
Bibliografía.....	193
Columnas de opinión.....	202
Fuentes jurídicas .....	203
Portales.....	204
Sesiones académicas .....	205
<b><i>Anexos .....</i></b>	<b>207</b>

## Índices

### Cuadros

Cuadro 1. Análisis comparativo del marco jurídico en torno al potencial de desarrollo en México .....	36
Cuadro 2. Definición del STPDU en la LDUDF y el PGDUDF vigentes.....	38
Cuadro 3. Propuesta dicotómica de clasificación de instrumentos de desarrollo urbano.....	39
Cuadro 4. Clasificación jurídica de instrumentos de ordenamiento territorial.....	40
Cuadro 5. Instrumentos implementados en la CDMX, clasificados como fiscales o regulatorios .....	41
Cuadro 6. Términos utilizados en el mundo para referir la captura de plusvalía .....	42
Cuadro 7. Instrumentos de Captura de Valor Macro.....	43
Cuadro 8. Clasificación de los Instrumentos de Captura de Valor Directa según la causa del incremento de valor .....	43
Cuadro 9. Instrumentos implementados en la CDMX por objetivo de política de suelo .....	44
Cuadro 10. Selección de instrumentos publicados por la Sedatu en 2020 .....	45
Cuadro 11. Propuesta de “Clasificación de los instrumentos de planeación” en el Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial de la CDMX 2020-2035 .....	46
Cuadro 12. Modalidades de transferencia de potencial constructivo según su origen. ....	47
Cuadro 13. Emisores de derechos aéreos para la Torre Central Park.....	55
Cuadro 14. Grupos de normas en el régimen urbanístico vigente de la CDMX .....	63
Cuadro 15. Dictámenes y Acuerdos de Polígonos de Actuación de 2019 a 2021 .....	64
Cuadro 16. Comparación del número de inmuebles irregulares por Alcaldía (2019 – 2017) .....	85
Cuadro 17. Fuentes de financiamiento para proyecto sobre Av. Masaryk.....	104
Cuadro 18. Diferentes denominaciones para referir la Contribución de Mejoras en México .....	105
Cuadro 19. Recaudación estimada por año de Impuesto Predial, Contribución de mejoras y STPDU en la CDMX del 2011 al 2020 .....	106
Cuadro 20. Recaudación estimada por año de Impuesto Predial, Contribución de mejoras y STPDU en la CDMX del 2011 al 2020 .....	110
Cuadro 21. Requisitos para la Aplicación del Sistema de Transferencia de Potencialidades del Desarrollo Urbano para Predios Emisores y Predios Receptores.....	114
Cuadro 22. Número de solicitudes y autorizaciones de STPDU de 2016 a 2019 .....	122
Cuadro 23. Reserva Pública de Intensidades de Construcción del STPD, un comparativo de distintas fuentes de consulta (1989 – 2021).....	123
Cuadro 24. Definición de predios emisores y receptores de transferencia de potencialidad .....	126
Cuadro 25. Inmuebles dentro de los polígonos de Área de Conservación Patrimonial por Alcaldía.....	128
Cuadro 26. Áreas emisoras por Alcaldía de acuerdo con los PDDU respectivos .....	129
Cuadro 27. Cálculo del total a pagar por STPDU en Reforma 222.....	141
Cuadro 28. Ingresos reportados por Seduvi en 2013 por instrumentos autorizados .....	146
Cuadro 29. Predios que solicitaron metros adicionales en 2013 .....	147
Cuadro 30. Predios que realizan las mayores aportaciones al fideicomiso del STPDU del 2004 al 2018 .....	148

Cuadro 31. Predios con el mayor avalúo por m2 de acuerdo con el INDAABIN.....	149
Cuadro 32. Argumentos de Seduvi e INFODF en 2006 sobre el carácter público del Fideicomiso de Potencialidades.....	151
Cuadro 33. Anomalías del Fideicomiso, citadas en la propuesta de Punto de Acuerdo promovido por la Diputada Priscila Vera en 2014 .....	152
Cuadro 34. Proyectos de rehabilitación beneficiarios de recursos del STPDU (1991–2007) .....	154
Cuadro 35. Obras en que se han invertido recursos del STPDU (2010 a 2012) .....	156
Cuadro 36. Clasificación de proyectos con STPDU autorizada, por tamaño de superficie total construida .....	165
Cuadro 37. Instrumentos para la Conservación del Patrimonio Histórico en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Alameda (2000) .....	171
Cuadro 38. Cobros diversos por concepto de Derechos .....	207
Cuadro 39. Personas entrevistadas para la investigación .....	208

## Gráficas

Gráfica 1. Leyes estatales mexicanas en torno a la transferencia de potencial de desarrollo .....	37
Gráfica 2. Tendencias de incremento anual en los diez corredores del mercado de oficinas corporativas en la CDMX.....	73
Gráfica 3. Tendencias de precios por m2 en los diez corredores del mercado de oficinas corporativas en la CDMX.....	73
Gráfica 4. Total de reportes captados por el portal Obra Chueca por estatus .....	83
Gráfica 5. Total de reportes captados por el portal Obra Chueca por categoría.....	84
Gráfica 6. No. de operaciones de transferencia en CDMX (2004 - 2018) .....	114
Gráfica 7. Casos de STPDU publicados en GODF por Alcaldía (2004 - 2018) .....	132
Gráfica 8. Aportaciones al fideicomiso del STPDU por año (2004 – 2018).....	147

## Imágenes .....

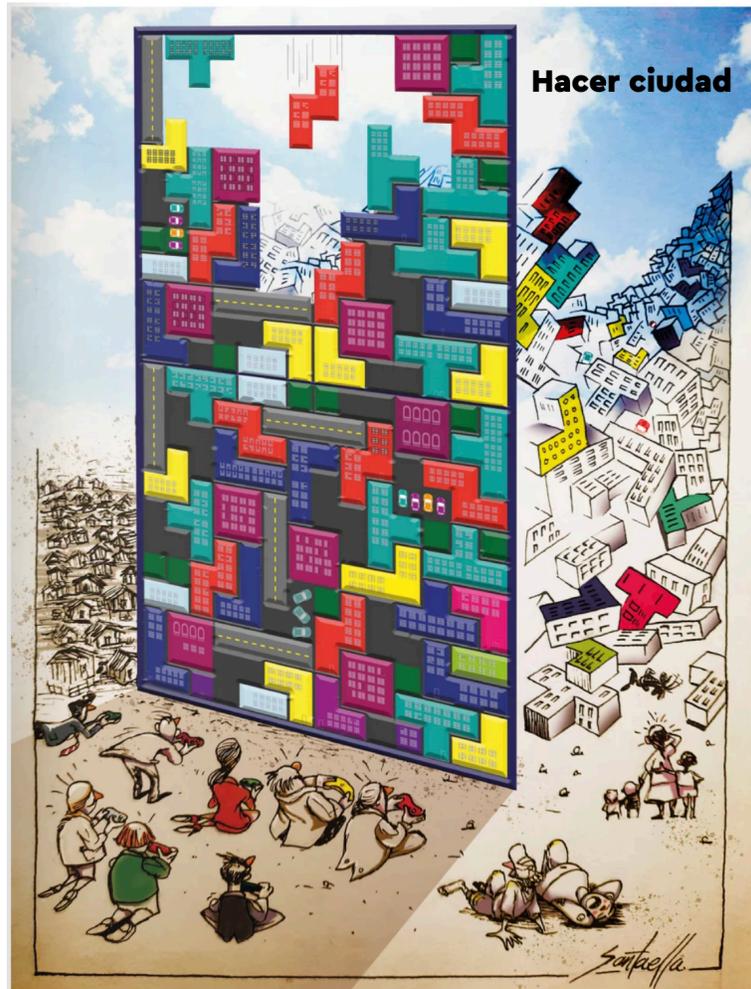
Imagen 1. Hacer ciudad .....	7
Imagen 2. Edificio Metlife construido por encima de una parte de la Estación Central de Nueva York.....	50
Imagen 3. Perfil del entorno de la Torre Verre.....	52
Imagen 4. La Torre Metropolitana y la Torre del Carnegie Hall .....	54
Imagen 5. Inmueble de la Liga de Estudiantes de Artes .....	54
Imagen 6. Boletín de “The Art Students League of New York” .....	56
Imagen 7. Central Park Tower.....	57
Imagen 8. Edificio “La Nacional” ubicado en Av. San Juan de Letrán esquina con Av. Juárez .....	68
Imagen 9. Edificio de General Electric sobre Eje Central (antigua Av. San Juan de Letrán) .....	69
Imagen 10. Ubicación del demolido Edificio Corcuera y el actual hotel Barceló sobre Av. Reforma .....	69
Imagen 11. Extracto del Formato para la Aplicación del STPDU para Predios Emisores. 116	
Imagen 12. Descripción del Procedimiento mediante el cual se autoriza la intensidad de construcción en predios sujetos a la aplicación del STPDU .....	121

Imagen 13. Extracto del Formato para la Aplicación del STPDU para Predios Receptores .....	122
Imagen 14. Representación de datos sobre el STPDU según el INAH.....	132
Imagen 15. El proyecto de Reforma 222.....	140
Imagen 16. Uso de suelo de Reforma 222.....	144
Imagen 17. Comparativa histórica del Museo Nacional de Arte Popular Mexicano .....	156
Imagen 18. Invitación a conferencia en línea sobre Transferencia de potencialidad .....	173
Imagen 19. Pabellón Azcapotzalco .....	175
Imagen 20. Proyecto ‘Puerta Alameda Suites’ en el Centro Histórico .....	176
Imagen 21. Insurgentes Sur 1831 y 1857 .....	179

## **Planos**

Plano 1. Distribución espacial de reportes captados por el portal Obra Chueca .....	84
Plano 2. Localización de azoteas verdes en la CDMX por año.....	92
Plano 3. Perímetro A y B del Centro Histórico de la CDMX .....	126
Plano 4. Proyectos con Transferencia de Potencial autorizada, categorizados por uso de suelo en la CDMX .....	133
Plano 5. Proyectos con Transferencia de Potencial autorizada, categorizados por superficie total de construcción, en la Alcaldía Venustiano Carranza .....	134
Plano 6. Proyectos con Transferencia de Potencial autorizada, categorizados por superficie total de construcción, en la Alcaldía Cuauhtémoc .....	135
Plano 7. Avalúo por metro cuadrado en la zona donde hay más proyectos con Transferencia de Potencial autorizada, según información de INDAABIN (pesos mexicanos).....	137
Plano 8. Proyectos con Transferencia de Potencial autorizada, categorizados por superficie total de construcción en la CDMX .....	138
Plano 9. Predios con STPDU autorizado que rebasan los diez mil metros cuadrados de superficie .....	177

Imagen 1. Hacer ciudad



Fuente: Ilustración de Franco Santaella, publicada en la Revista Vivienda Infonavit (junio 2022).

## Agradecimientos

Esta tesis es producto de muchas conversaciones y esfuerzos que perfilaron un proyecto personal de investigación sobre la Ciudad de México y su futuro. El trabajo detrás lleva una especial dedicatoria a quienes se desempeña(ron) en la función pública con honestidad y compromiso. Las condiciones ideales para realizarlo fueron posibles gracias al Programa de Becas Nacionales del CONACYT, así como al Programa de Posgrado en Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México, mi alma máter. Destaco igualmente la consideración del proyecto en el Programa de becas del Lincoln Institute of Land Policy. Muchas gracias al Dr. Martim Smolka por incentivar este tipo de investigaciones, así como a Veronica Schmidt por las gestiones relacionadas con la beca, y a la excelente plantilla de profesores del instituto con quienes he interactuado. Mi agradecimiento especial a la Dra. Claudia Cesare y al Dr. Francisco Sabatini por su interlocución.

Con cariño agradezco a cada miembro de mi Comité Tutoral por su acompañamiento y respeto a mi ritmo de trabajo. Mi dedicación a la tesis fue una actividad que disfruté en cada fase. Al Dr. Antonio Azuela, por acompañarme una vez más con el humor y la humildad que le caracterizan. Gracias por la invitación siempre abierta a pensar el territorio desde el orden y las disposiciones sociales. Colaborar en tu agenda de investigación ha sido un privilegio y la inspiración para estas páginas. Al Dr. Rafael Valdivia, por su presteza para revisar mis avances y sus aportaciones concisas. Al Dr. Manuel Perló, por su apoyo desde la etapa más temprana del proyecto y por la confianza en su desarrollo. A la Dra. Elizabeth Caracheo, por su lectura atenta y sus atinadas precisiones metodológicas. A la Dra. Pamela Castro, por su amable disposición para asesorarme y sus observaciones críticas.

Igualmente, mi admiración a quienes desde la enseñanza y la investigación reflexionan en torno a ciudades más justas. A la Mtra. Claudia Acosta, por su sonrisa, su sensibilidad para transmitir conceptos y su ánimo para profundizar debates desde una genuina curiosidad. A la Dra. Melinda Lis Maldonado, por su entusiasmo contagioso por la agenda urbano-ambiental. A la Dra. Marta Lora Tamayo, por su ejemplo para pensar desde la historia del urbanismo y el mundo del derecho en formas para revertir las desiguales cargas y beneficios de la urbanización. Al Dr. Víctor Delgadillo, por su apertura para compartir con pasión y ética su conocimiento. Al Mtro. Kenny Kayama, por su sencillez y alegría en cada uno de nuestros intercambios; los instrumentos de gestión del suelo fueron el mejor pretexto para coincidir.

A quienes dejaron un legado por honrar en los estudios urbanos. Al Dr. René Coulomb †, mi primer entrevistado en este proceso, por su voz resonante al vincular causas sociales y políticas urbanas. Al Dr. Emilio Duhau †, por su convicción con el proyecto de la sociología para mirar las ciudades. A la Dra. Ángela Giglia †, por su calidez y ejemplo para conformar una agenda de investigación urbana que ponga en el centro a las personas. Al Arq. Ángel Mercado †, por su noble intención de aportar al proyecto desde su experiencia.

A quienes compartieron sus preocupaciones y experiencias locales en el ‘Diplomado en Estudios Socio-Jurídicos del Suelo Urbano’; a las colaboradoras del ‘Observatorio de Instituciones Territoriales’, por su empeño en el proyecto que nos convirtió en amigas. También a quienes han sido parte del ‘Seminario (Des)orden urbano’ desde hace ya casi una década en el IISUNAM; la horizontalidad, la transdisciplinariedad, el respeto y la crítica honesta de dicho espacio académico son aprendizajes desde los que prospera este trabajo.

A todas las personas que accedieron a ser entrevistadas y que intercambiaron ideas, contactos o referencias útiles a esta investigación.

A quienes compartimos retos propios del Doctorado, en especial, a Johanna Hinojosa por su actuación como nuestra representante estudiantil en el Comité Académico, a Erika Alcántar por su muy valiosa compañía como colega y amiga desde hace tantos años, y a Camilo Moreno por su amistad y ejemplo de dedicación, así como por su apoyo técnico en la elaboración de los planos que contiene esta tesis. A mis amigas sociólogas, Tania Carrillo, Paola Thompson, Andrea Peralta, Cristina Valdivia, Cynthia Chelius, Violeta Guzmán y Marisol Romero, por madurar juntas y felices, con amor y admiración de unas hacia otras. Gracias a las creadoras de ‘Obrero Mundial playlist’ por disfrazar la disonancia del teclado. A mis amigos de la maestría, la Mtra. Olga Zuga por su intensidad y sabiduría, así como al Mtro. Óscar Darán por su calidez y humor. A mis admirados colegas del Colmex, el Dr. Arturo Díaz, el Dr. Alfonso Ruiz, y de nueva cuenta, a la Dra. Marisol Romero, por compartir su hogar, vibra y bebidas espirituosas. A la Mtra. Orfilia Damiano, al Mtro. Ezequiel Barolín y a la Dra. Mayté Murillo por nuestra convivencia queretana desde la empatía por los retos del trabajo académico.

A mis compañeras de yoga, por la energía y las buenas intenciones que generamos juntas cada mañana; mi salud física y mental también se debe a ustedes. A Camila, por su compromiso con nuestra rutina temprana de acompañarnos para aprender. A mis padres por el ejemplo de disciplina y compromiso que hoy me permiten concluir esta fase; a mi hermano, por su apoyo y ánimo. A Aldo Levi por ser mi compañero de tesis, de pandemia y de juventud; gracias por procurarme el mejor espacio para escribir y ser.

## Listado de abreviaturas

CDMX – Ciudad de México  
Conafor – Comisión Nacional Forestal  
COS – Coeficiente de Ocupación del Suelo  
CUS – Coeficiente de Utilización del Suelo  
Fovissste – Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado  
GODF – Gaceta Oficial del Distrito Federal  
INAH – Instituto Nacional de Antropología e Historia  
INBA – Instituto Nacional de Bellas Artes  
INDAABIN – Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales  
INFODF – Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal  
Infonavit – Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores  
Invea – Instituto de Verificación Administrativa  
Invi – Instituto de Vivienda de la Ciudad de México  
LDUDF – Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal  
PGDUDF – Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal  
NGOT – Normas Generales de Ordenación Territorial  
PAOT – Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial  
PDDU – Programa Delegacional de Desarrollo Urbano  
PGOT – Programa General de Ordenamiento Territorial  
PPDU – Programa Parcial de Desarrollo Urbano  
SMA – Secretaría de Medio Ambiente  
Sedatu – Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano  
Seduvi – Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda  
Semarnat – Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales  
SIG – Sistema de Información Geográfica  
STPDU – Sistema de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano

## Introducción

“Dilemas urbanísticos en la transferencia del derecho a construir en la CDMX” es el título de una investigación concebida a partir de la preocupación por las contradicciones propias de la urbanización, en especial, los dilemas a los que se enfrenta una ciudad cuando crece. Lo aquí expuesto parte de preguntas tan esenciales como ¿hacia dónde conviene crecer y de qué manera? que son retomadas al cuestionarse ¿qué instrumentos regulan el crecimiento y cómo han funcionado? De tal curiosidad se desprende esta tesis que, descrita de manera sencilla, es una evaluación a un instrumento específico de regulación de edificabilidad, pero es a su vez, un análisis crítico del modelo de planeación actual en la Ciudad de México, con la mira puesta en las posibilidades y restricciones para construir. De ahí que el trabajo se inscriba en la línea de investigación ‘Métodos y Herramientas para el Diseño y la Planeación Urbana’ del Posgrado en Urbanismo de la UNAM. El interés que mueve el presente esfuerzo no es otro que el de evidenciar si la regulación de potencial constructivo funciona y en qué condiciones. Entre las múltiples modalidades en que tal regulación se instrumentaliza, la transferencia de potencialidad destaca en la Ciudad de México por su larga trayectoria de aplicación.

En este marco, lo primero es aclarar que el objeto de estudio es el Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano (STPDU), uno de los instrumentos que regulan potencial constructivo en la Ciudad de México, a través de la Norma 12 de Ordenación que lleva el mismo nombre. La investigación se enfoca en definir los elementos a partir de los cuales éste y otros instrumentos afines son perfectibles en cuanto a su diseño e implementación, así como en determinar aquellos que frenan o posibilitan el cumplimiento de sus objetivos. La hipótesis del presente trabajo es que el STPDU está subutilizado y no regula ni financia el crecimiento de la ciudad de manera óptima. Se prevé que los elementos explicativos de este planteamiento estén relacionados principalmente con el desconocimiento del marco normativo por parte de funcionarios y desarrolladores, y la falta de infraestructura administrativa para registrar y relacionar debidamente los predios emisores y receptores de potencial.

Se considera que este trabajo es relevante en un contexto en que, si bien hay muchos puntos de acuerdo sobre ‘la ciudad que se quiere’, es decir, una ciudad en que se acorte la brecha desigual de acceso a vivienda digna e infraestructura urbana, no hay una discusión prudente en cuanto a cómo financiarla. Si bien hay una agenda urbano ambiental cada vez más amplia con temas de vanguardia, como la movilidad y la inclusión, es aún tímido el esfuerzo por discutir el origen de la inversión público y/o privada en proyectos relacionados.

Esta tesis parte de la convicción de que la valorización del suelo debe ser considerada como una fuente de financiamiento urbano que, por tanto, debe regularse con cautela para evitar su apropiación privada. Esto es un tema desatendido, incluso estigmatizado en la esfera pública y ensombrecido por la denuncia de prácticas de corrupción, lo que ha impedido debatir con seriedad en torno a las posibilidades de redistribuir tal plusvalía. En materia de instrumentos que movilicen plusvalías, el campo urbanístico local está polarizado; para algunos son la inequívoca alternativa para socializar ganancias inmerecidas, mientras que para otros significan la privatización de la ciudad. De ahí la importancia de reconstruir el debate local en torno al potencial de un instrumento como el STPDU que ha estado vigente por ya más de tres décadas.

Los dilemas a los que alude el título de esta tesis se advierten en la reconstrucción histórica aquí presentada. Hay temas que, aunque en su concepción llana son positivos y deseables, como la conservación del patrimonio, la democratización y la planeación, lo cierto es que su puesta en práctica puede producir efectos perversos. Por ejemplo, está la destrucción del patrimonio por la ampliación de calles y la construcción de viviendas y oficinas; la densificación para aprovechar mejor la infraestructura urbana, que presiona su suficiencia en colonias residenciales consolidadas o causa el desalojo de poblaciones vulnerables hacia la periferia; el fortalecimiento de la democracia local que lo mismo consigue impedir la construcción de vivienda, que impactar en el encarecimiento de la misma, y por tanto, en la limitación de su oferta a los diferentes estratos sociales, por mencionar sólo algunos. Un punto de partida de esta investigación es que sólo pueden lograrse ciudades más justas a través de herramientas de intervención pública para ordenar y financiar las ciudades, orientadas a reducir las fallas del mercado de suelo.

Personalmente, esta fase de investigación representa una continuación de mi tesis de maestría, en la que analicé conflictos recientes por usos de suelo en la Ciudad de México, desde las características de los proyectos en disputa, las movilizaciones y argumentos confrontados, y el conjunto de normas invocadas en cada episodio. De aquel trabajo retomo dos elementos centrales para estructurar esta propuesta doctoral, por un lado, las disposiciones sociales frente a las normas, y, por otro, las propias normas que, al acatarse, desestimarse o flexibilizarse generan efectos sobre el ‘ambiente construido’ (Burgos, 2001), término que alude en concreto a la ‘producción social del espacio’. Reconstruir la conflictividad permitió entonces superar la lógica causalista de concebir las normas como la causa o la solución de los conflictos, y más bien, leerlas como dispositivos jurídicos abiertos susceptibles a ajustes e interpretaciones según las tendencias. Con esto en consideración, las normas *per se* no garantizan el orden urbano, sino que es en la práctica social de las normas urbanísticas que se producen los espacios de la ciudad.

De los muchos temas que se desprenden de pensar la conflictividad urbana, esta tesis retoma el de la planeación urbana, en términos de las expectativas y prácticas en torno a ella, y de los efectos sobre el territorio. La propuesta concreta de la tesis es evaluar un instrumento –con objetivos de planeación y financiamiento entremezclados– cuyas posibilidades motivan controversias entre quienes ‘hacen ciudad’. De ahí que las posturas y disposiciones de funcionarios, desarrolladores, especialistas y ciudadanos sean recuperadas en esta tesis, y representen una de las fuentes principales de información. Se aplicaron veinticinco entrevistas semi estructuradas (Cuadro 42) que, junto con charlas informales e intervenciones en foros públicos, contribuyeron al registro de la percepción de diferentes sectores frente a las normas y las inercias urbanísticas. En un balance de éste, se identifica que hay dos percepciones generalizadas en torno a los instrumentos que regulan edificabilidad, por un lado, aquella que describe su ‘noble intención, aunque corrompida’, y aquella que los asume ‘para beneficio exclusivo de los privados’. Lejos de presentar al instrumento de interés como la panacea o el veneno para una ciudad, el enfoque neutral para abordarlo pretende justamente poner en balance las percepciones y el conocimiento en torno a éste, a manera de reconstruir las disposiciones y expectativas en el campo urbanístico frente a una norma, entre muchas otras.

Los extremos en la materia son claros y evidencian tanto el contexto de abuso de poder y corrupción, como el fenómeno de los efectos perversos de la regulación. Reconstruir esto último es una de las aportaciones de la tesis, que desde el enfoque de la sociología jurídica, repara en las normas, no sólo desde lo que está escrito en ellas, sino en la manera

como se aplican, incluidas sus invocaciones abusivas, contradictorias y/o discrecionales, que son parte del ‘sistema de planeación urbana realmente existente’ y que pueden conllevar a efectos no deseados. Es por ello que una fuente trascendental de información para este análisis es el propio conjunto de normas urbanísticas y programas de desarrollo urbano, particularmente de la Ciudad de México, pero también de otras ciudades. La tesis se hace cargo de reproducir fragmentos de diversos textos jurídicos con apuntes en torno a la forma en que son invocados o en que han sido interpretados. Por ser la norma urbanística uno de los puntos de interés de la investigación, su referencia se planteó como parte de un ejercicio de sistematización de los textos que importan para discutir sobre la regulación de la edificabilidad.

El análisis de contenido de las entrevistas define el corte cualitativo de este trabajo, que también se fortalece con la técnica de investigación documental y el tratamiento cuantitativo de una base de datos de las operaciones de transferencia autorizadas, construida *ex profeso* para esta investigación. El registro de cada una tiene su origen en la búsqueda del término ‘transferencia de potencialidad’ en el portal de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, cuyo motor de búsqueda reconoció el término en publicaciones que datan del 25 de junio del 2004 al 30 de noviembre de 2021. De la sistematización de alrededor de cien operaciones de transferencia se desprenden los principales hallazgos de esta tesis. Por su parte, la investigación documental echa mano de fuentes hemerográficas para la verificación de datos, hechos y testimonios que perfilan el contexto temporal que interesa a esta investigación; lo mismo con los informes oficiales de organismos públicos como la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), así como con información derivada de solicitudes públicas a través del Portal de Transparencia de la Ciudad de México. La consulta bibliográfica atraviesa todos los argumentos aquí vertidos por su valor para la fundamentación teórica y la reconstrucción histórica, desde distintas áreas de conocimiento, principalmente, la economía urbana, la historia urbana, la geografía urbana, la sociología jurídica, el derecho urbanístico y el urbanismo. El enfoque transdisciplinario logrado es producto de mi formación académica en instituciones públicas que iniciara en la sociología, atravesara la maestría en planeación y políticas metropolitanas, y se robusteciera en el doctorado en urbanismo, siempre con influencia de la doctrina del realismo jurídico que me ha permitido advertir la presencia del derecho en el acto social de su enunciación, que ocurre con mayor intensidad en un conflicto. A lo largo de mis colaboraciones desde la academia y la consultoría, he podido interactuar con activistas, especialistas y funcionarios públicos comprometidos con lograr una ciudad más justa y sustentable. Esta tesis es una forma de interactuar con sus intenciones y esfuerzos materializados tanto en publicaciones e informes, como en el trabajo diario desde la administración pública y la movilización ciudadana.

La estructura de la tesis propone un acercamiento de lo general a lo particular al tema de la regulación de la edificabilidad, primero a partir de cuestionamientos desde cruces disciplinarios como el derecho urbanístico y la economía urbana, para transitar hacia el recuento histórico sobre el uso vanguardista de la transferencia de potencial en Nueva York; asimismo, se reconstruye el proceso de urbanización de la Ciudad de México, desde hitos seleccionados para pensar las posibilidades, restricciones y efectos al construir en altura, para dar cuenta de la pertinencia de un instrumento como la transferencia de potencialidad, y de los ajustes que se antojan para su mejor aprovechamiento. El estado del arte se descubre entrelíneas en los primeros dos capítulos en que se refieren trabajos que han documentado la implementación de instrumentos de planeación y financiamiento urbano en distintas

ciudades, o bien, que han diagnosticado los problemas urbanos que merecen la atención de políticas públicas concretas. El contenido sustancial del documento es el registro de operaciones de transferencia de potencial, sus características y condiciones de aplicación en la Ciudad de México. De alguna manera, esta descripción pormenorizada permite observar ‘el todo por la parte’, es decir, que a partir de un instrumento se constata el estado del sistema integral de planeación urbana, intención subyacente a la investigación desde el inicio.

El primer capítulo presenta la transferencia de potencial constructivo como forma de desafiar al modelo de planeación tradicional, y a su vez, como fuente de financiamiento urbano. Para esto, se describe la planeación urbana como un campo de conocimientos y prácticas tendentes a proponer formas de organizar la ciudad existente y planear la ciudad futura. En esta apertura de la investigación, se hacen preguntas en el sentido de ¿cómo conciliar los modelos de planeación en favor de un mejor aprovechamiento del suelo?, ¿qué restricciones al uso del suelo no debieran flexibilizarse?, y ¿cómo instrumentalizar estas decisiones? Asimismo, se expone la gravedad de los problemas financieros a los que se enfrentan las ciudades para materializar su infraestructura y servicios, y se presenta la captura de plusvalía como una solución de mercado fundamentada en la idea de socializar el incremento de valor del suelo. El texto define conceptos trascendentales para la investigación como ‘la valorización del suelo’ y ‘el potencial constructivo’, y presenta los principios jurídicos que subyacen a los instrumentos que posibilitan su transferencia, en particular, la distinción entre el derecho a construir y el derecho de propiedad. Se hace referencia al marco normativo que regula la transferencia de potencial a nivel nacional y en la Ciudad de México. De igual forma, se reúnen diferentes ejemplos de clasificación de instrumentos de gestión del suelo para responder ¿cómo se clasifican los instrumentos que permiten transferir potencial constructivo? El aporte del capítulo consiste en sistematizar las modalidades de transferencia con base en las experiencias documentadas de distintas ciudades, con detenimiento en la historia del instrumento en Nueva York.

El segundo capítulo representa una narrativa documentada en torno a la urbanización de la capital, la historia de su régimen de planeación y la de sus instrumentos de financiamiento. En él se retoman algunas de las tendencias históricas que contribuyen a explicar la concentración desigual de la demanda de espacio edificable en la Ciudad de México. Igualmente, se hace un recorrido por el sistema normativo que regula los usos y aprovechamientos del suelo en la CDMX, con énfasis en el ‘Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano’, contenido en la Norma de ordenación no. 12, junto con otros instrumentos estratégicos que posibilitan proyectos con potencial constructivo adicional al establecido en los planes. El sentido de la vinculación entre la historia urbana y las normas es tomar conciencia del papel de la regulación sobre el paisaje arquitectónico y la estructura urbana. Asimismo, se registra la discusión pública actual en torno a la ciudad y los modelos de crecimiento, con énfasis en la oposición vecinal al desarrollo inmobiliario en la capital, que se traduce en desprestigio del acto público de autorizar mayor aprovechamiento urbanístico. Por último, se presentan ciertos instrumentos de financiamiento que históricamente se han implementado en la CDMX, como son el impuesto predial, las cargas urbanísticas y la contribución de mejoras. La selección de los instrumentos de financiamiento responde a su trascendencia en el crecimiento de la ciudad, y son expuestos para conocer los aciertos y desaciertos en su implementación, a modo de ser considerados en el propio balance del STPDU. Esta revisión tiene su razón de ser en el interés por advertir ¿qué de estas experiencias de recaudación es similar y/o útil para el caso de instrumentos relacionados al potencial constructivo?

El tercer capítulo tiene el objeto de describir cómo se ha implementado el Sistema de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano (STPDU) en la Ciudad de México, a partir de una reconstrucción histórica desde el Acuerdo de 1988 que materializó su autorización hasta fines de 2021, fecha en que cierra esta investigación. Asimismo, se refieren fragmentos de normas, programas y manuales que regulan la transferencia. La parte más robusta de este apartado es la sistematización de las operaciones de transferencia registradas a partir del segundo semestre del 2004 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF). El balance permite responder dónde se aplica el instrumento, cuánto se captura y en qué se destinan los recursos administrados por un Fideicomiso de carácter privado, con opacos mecanismos de gestión. A partir del caso sobre avenida Reforma 222 –un inmueble de usos mixtos que adquirió potencial en 2005– se responde cómo se calculan las aportaciones por transferencia de potencial. La idea central del capítulo es que el instrumento no practica una lógica de transferencia sino de venta de potencial, cuyo origen es la “Reserva Pública de Intensidades de Construcción” (y no un padrón de emisores y receptores de potencial constructivo).

El capítulo final pone en perspectiva la implementación del STPDU en la Ciudad de México, con miras a ajustes para su mejor aprovechamiento. Esto a partir de un balance de los objetivos alcanzados que, en contraste con las experiencias de otras ciudades, son limitados. El análisis evidencia que el instrumento no está orientado a la preservación ambiental, aun cuando la ley lo posibilita, sino más bien ha sido predominantemente utilizado para la conservación patrimonial de inmuebles en el Centro Histórico; asimismo, se aplica para densificar áreas centrales, en congruencia con el modelo de ciudad compacta impulsado en las últimas administraciones. Igualmente, se revela la demanda de derechos de desarrollo que existe en la capital y la necesidad de regularlos de manera más provechosa para la ciudad, no sólo en la modalidad del STPDU, sino también de figuras como la fusión de predios, los polígonos de actuación y los Sistemas de Actuación por Cooperación. Por último, se identifican las dificultades del STDU en su implementación, relacionadas a su limitado uso y aprovechamiento, así como a la falta de transparencia y rendición de cuentas en cuanto a la autorización de operaciones y el manejo de recursos captados. El apartado cierra con una propuesta de ajustes al instrumento en términos de la necesidad de definir límites máximos de edificabilidad en los programas de desarrollo urbano y también de establecer mecanismos de evaluación a partir de información pública y sistematizada.

La contribución más importante de la tesis tiene que ver con la forma en que evidencia diferentes disposiciones frente a instrumentos de regulación del suelo. Por un lado, están los optimistas por su implementación, quienes confían en que su adecuado aprovechamiento es una vía para resolver desigualdades socio espaciales; llama la atención en este grupo la tendencia a antropomorfizar la norma que regula la transferencia de potencialidad, cuando se denuncia comúnmente que ‘la norma era de origen buena, pero se pervirtió’, una idea que de forma indirecta califica moralmente a sus operadores e identifica estadias involutivas para la vida (social) de las normas. En el otro extremo están quienes perciben en su implementación la posibilidad de que se agraven estas desigualdades dado el acaparamiento de sus ventajas. A esta percepción se suma la indisposición cultural a reconocer en mecanismos de mercado una forma de regulación, lo que entorpece los alcances de instrumentos muchas veces contrapunteados de modo maniqueo con el discurso de los derechos humanos. Pues bien, no se pone en duda la validez de ninguno de los anteriores argumentos, sino que se exhibe su convivencia en el campo urbanístico. Es peculiar la coexistencia de actitudes pragmáticas frente a otras en que el malestar por emprendimientos públicos de gestión del suelo llega a

ser paralizante. Esto es importante de tener en cuenta al momento de promover cualquier aplicación de una norma, pues no bastan los diagnósticos y prospectivas cuantitativas si no se trabaja primero en revertir las condiciones que explican la indisposición y rechazo de los involucrados en su cumplimiento. Pareciera obvio, pero conviene aclarar que los instrumentos no son buenos ni malos, sino que son las condiciones las que permiten (o no) un aprovechamiento apropiado. Las conclusiones apuntan en este sentido, sirviéndose de la transferencia de potencialidad como caso para evidenciar la discusión pública en torno a sus objetivos y mecanismos. El registro de autorizaciones permitió reconocer las condiciones de implementación de un instrumento específico, distinguir sus momentos más activos, sus áreas de mayor aprovechamiento, sus procedimientos administrativos y discordancias, así como sus beneficios materializados en obras públicas (monumentos e inmuebles de valor histórico y plazas públicas).

El cierre de escritura de esta tesis coincide con la detención de exfuncionarios de la alcaldía Benito Juárez, derivada de una investigación en que se les impulta por el delito de enriquecimiento ilícito y extorsión. La Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México resaltó su participación en ‘desalojos violentos, compras de inmuebles a costos muy por debajo del precio de mercado y cobro por permisos de construcción en el margen de la norma’ (González, 2022) (es decir, con un mayor número de niveles construidos o un uso de suelo más rentable). La investigación ha develado la colusión entre empresas constructoras y sociedades que reciben sobornos por millones de pesos o materializados en propiedades a cambio de autorizaciones por obras que violan la normatividad que aquí se discute. Las acusaciones abarcan figuras que ocuparan cargos directivos en la alcaldía y hasta al propio ex Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, aunque la gravedad de las imputaciones no ha alcanzado el tono de escándalo mediático a nivel nacional que ameritaría. Considérese lo anterior al hacer lectura de esta tesis, que lejos de tratarse de una investigación periodística ni de un documento de denuncia, es un esfuerzo por acercarse al tema desde un enfoque académico crítico que pone en el centro formas concretas de hacer planeación urbana.

Me permito hacer una nota final respecto a mi empeño por utilizar lenguaje inclusivo a lo largo del texto, objetivo no siempre logrado al priorizar la economía de palabras, pero que tuvo la franca intención de evidenciar un posicionamiento político que reconozca la participación de las mujeres en el campo urbanístico, desde la administración pública, la academia y la movilización social.

## Cap. 1 El potencial constructivo para planear y financiar ciudades

El centro de esta tesis es la transferencia de potencial constructivo. Importa específicamente su implementación en la CDMX desde hace más de tres décadas, misma que permite construir más allá de lo inicialmente permitido en los planes de desarrollo urbano. La posibilidad de flexibilizar este límite da lugar a debates que este capítulo presenta desde el enfoque de la planeación urbana, en el entendido de que transferir potencial constructivo es una forma de desafiar al modelo de planeación tradicional, a la vez que representa una fuente de financiamiento para las ciudades. Este primer capítulo se organiza en cinco apartados, que parten de la transferencia de potencial (en sus diferentes modalidades) como objeto de estudio.

El primer apartado describe la planeación urbana como un campo de conocimientos y prácticas tendentes a proponer formas de organizar la ciudad existente y planear la ciudad futura. Estas propuestas han transicionado desde los primeros planes de desarrollo urbano hasta las más recientes intervenciones urbanísticas, siendo siempre el Estado, el encargado de garantizar tanto el cumplimiento de planes como la ejecución de proyectos. La autorización de potencial constructivo adicional es una forma de atender ambas tareas, no sin contradicciones entre la rigidez y la flexibilización de la planeación urbana, mismas que invitan a pensar ¿cómo conciliar los modelos de planeación en favor de un mejor aprovechamiento del suelo?, ¿qué restricciones al uso del suelo no debieran flexibilizarse?, y ¿cómo instrumentalizar estas decisiones?

El segundo expone los problemas financieros a los que se enfrentan las ciudades para cubrir sus necesidades en materia de infraestructura y servicios, con énfasis en la alta dependencia de participaciones federales y en la baja recaudación de recursos por cuenta propia. Para revertir esta situación, la captura de plusvalía se reconoce como una alternativa fundamentada en la idea de socializar el incremento de valor del suelo. Para entender cómo logra esto la transferencia de potencial, cabe preguntarse ¿qué es la valorización del suelo?, y ¿cuáles son las principales características que afectan su oferta en el mercado?, para luego explicar los fundamentos de la captura de tal valorización. Es prudente adelantar que, precisamente la escasez del suelo urbano apto y bien localizado motiva la existencia de instrumentos como la transferencia de potencial, cuya autorización exige la contrapartida de un pago que, de alguna manera, captura y socializa la plusvalía del suelo a desarrollar.

En el tercer apartado se cuestiona ¿qué es ‘el potencial constructivo’? y ¿cuáles son las bondades del término por encima de otros comúnmente utilizados? Luego de la aclaración conceptual, se presentan los principios jurídicos que subyacen a los instrumentos que posibilitan su transferencia, en particular, la distinción entre el derecho a construir y el derecho de propiedad, y sus ventajas para promover un nuevo régimen de propiedad en que el espacio edificable se reconozca como un recurso susceptible de apropiación. Asimismo, se discuten las tradiciones desde donde se promueve la transferencia, ya sea como una forma de compensación por las restricciones que la zonificación impone, o bien, como un incentivo para financiar ciertos objetivos, mayormente asociados a la preservación patrimonial. Por último, se hace referencia al marco normativo que regula la transferencia de potencial a nivel nacional y, específicamente en la CDMX, en cuanto a las áreas de intervención y a las condiciones de su implementación.

En el cuarto apartado se presenta la gran diversidad de instrumentos para ordenar el territorio, a partir de distintas formas de clasificarlos según el objeto de interés. El sentido de

reunir diferentes ejemplos de clasificación es reconocer el sesgo detrás de cada forma de categorizar instrumentos, ya sea de acuerdo con su objetivo, su implementación o los principios que les subyacen. El fin de este ejercicio es responder ¿cómo se clasifican los instrumentos que permiten transferir potencial constructivo? El recorrido por diferentes tipologías es una invitación a pensar nuestro objeto de estudio desde diferentes ángulos, como antecedente para su evaluación. Responder si un instrumento funciona o no, sólo tiene sentido a la luz del objetivo de política pública desde el que fue concebido. Entre los instrumentos que un programa de desarrollo urbano incluye, están las posibilidades de una ciudad para regular y financiar su crecimiento. La transferencia de potencial constructivo es una más de estas posibilidades, con mayor o menor peso en (des)incentivar tendencias sobre el suelo urbano, capturar plusvalía o financiar necesidades urbanas. La sistematización de experiencias en este sentido es un importante aporte de la tesis, que consigue clasificar las modalidades de transferencia según el origen privado o estatal del potencial transferible.

El ejemplo por excelencia de implementación de transferencia de potencial es Nueva York, tal como documenta el quinto apartado, por primera vez en una publicación en español. Además, se exhiben detalles de los edificios emblemáticos que han aprovechado la transferencia de potencial, desde la pionera Estación Central que aprovechara el espacio por encima de sus vías, hasta la Torre Metropolitana y la Torre Trump, receptoras de potencial adicional. Se busca que esta narrativa de cuenta de las fases de un instrumento que, arranca en una idea innovadora, atraviesa períodos de institucionalización –como fueron las reformas al Código de Zonificación de 1961 para promover la transferencia de derechos aéreos–, y nunca deja de generar polémica en su uso –como en el caso del inmueble de la Liga de Estudiantes de Artes que cedió potencial para la Torre Central Park, luego de una movilización en contra–.

## 1.1 Planeación urbana: entre la rigidez y la flexibilización

*Yo a mis equipos los coloco bien en la cancha,  
lo que pasa es que cuando empieza el partido, los jugadores se mueven.  
D.T. César Luis Menotti*

La planeación urbana es un campo<sup>1</sup> en que confluyen actores que discuten ideas, técnicas y estrategias orientadas a proyectar las ciudades en términos de escenarios deseables. Los debates generados al interior del campo han derivado en la formulación de principios rectores del “urbanismo”<sup>2</sup> y la consolidación de modelos de planeación, cuyo destino es ser confrontados por modelos que desafíen a sus antecesores. Es así como las ciudades han crecido a la luz de modelos de planeación que sirven de referencia para la toma de decisiones que impactan sobre su territorio. En ese sentido, la planeación es un ejercicio de poder, toda vez que decide usos y destinos sobre el suelo. Esto se materializa en planos que representan la deseable distribución de todo aquello que conforma una ciudad, esto es, sus vialidades, equipamientos, infraestructuras, viviendas, inmuebles y habitantes. En un primer momento

---

<sup>1</sup> Se utiliza el término “campo” en el sentido en que propone Pierre Bourdieu (1998) para distinguir (de un campo social distinto) los saberes y las disposiciones que en un mismo campo se confrontan, en el reconocimiento de la diversidad de ámbitos sociales.

<sup>2</sup> Área de conocimiento que reúne disciplinas diversas aplicadas en el estudio sobre la ciudad.

de la planeación moderna<sup>3</sup>, se proyectaba la disposición de todos estos elementos urbanos en una visión de conjunto, que se pretendía alcanzar a partir de “la zonificación”, herramienta central del modelo de planeación comprensiva para distribuir usos del suelo, y en ese sentido, restringir usos no deseados. El agotamiento de la zonificación dio lugar a nuevas modalidades regulatorias, orientadas al desarrollo de proyectos urbanos específicos, de acuerdo con las nuevas dinámicas urbanas propias de la década de los ochenta. El modelo de planeación estratégica garantizaría en adelante la flexibilización de restricciones, en el sentido de romper con las zonas homogéneas. Esto ha implicado el reto de compaginar las bondades de la planeación comprensiva con las soluciones de la planeación estratégica, sin una reconciliación exenta de complicaciones y dilemas cuando de proyectar ciudades se trata.

Cualquier discusión sobre el crecimiento de las ciudades debe poner en el centro a las externalidades que la urbanización trae consigo, en el entendido de que son intrínsecas a este proceso que, además, las distribuye de manera desigual. Las externalidades no son otra cosa que las cargas propias del crecimiento urbano, es decir, aquellos efectos negativos que afectan la calidad de vida de las personas. En otros términos, es todo lo contrario a los beneficios esperados cuando crecen las ciudades. La distribución equitativa de estas cargas y beneficios es la aspiración máxima de cualquier entramado normativo que, idealmente, se fundamenta en conocimiento técnico-científico puesto a debate. Así, el propósito de la planeación es, además de proyectar la mejor distribución de infraestructura y equipamiento, evitar la concentración de las externalidades. En este sentido, el Estado ejerce la función pública del urbanismo, es decir, se encarga de hacer cumplir los planes de ordenamiento urbano y las normas urbanísticas (Acosta, 2005:61).

Un “plan”<sup>4</sup> es una herramienta que define criterios, estándares y restricciones para el crecimiento urbano, a mediano y largo plazo; en los términos más tradicionales, es “una carta de navegación” para la ciudad. Ahora bien, la estructura clásica de un plan incluiría: su fundamentación (bases jurídicas y programáticas), un diagnóstico (datos sobre el crecimiento demográfico, la distribución territorial de la población, del equipamiento, servicios e infraestructura), un pronóstico (tendencias sociales y territoriales), una imagen-objetivo, así como estrategias e instrumentos. El estatismo o flexibilidad de los planes tiene efectos debatibles, que deben considerarse a la luz de perfiles urbanos en permanente transformación. Pretender que una ciudad crezca en paralelo a la ciudad proyectada en un documento sería un despropósito, cuando no una convicción inocente. En el otro extremo, dejar de orientar las tendencias de su crecimiento sería una omisión irresponsable. Por desgracia, la forma de elaborar planes no ha madurado conforme al ritmo en que las ciudades lo demandan; en el sentido más derrotista, la planeación quedará siempre rezagada respecto del objeto de su quehacer. Sin embargo, es prácticamente irrefutable que planear las ciudades es mejor que no hacerlo. Identificar necesidades, priorizar estrategias y definir territorios de

---

<sup>3</sup> Entre los referentes más importantes de esta fase están: el Gran Plan para Berlín de 1905, la Ordenanza de Zonificación de Nueva York de 1916 y la Ley de Planeación Urbana y Rural (Town and Country Planning Act) de 1947 de la Gran Bretaña.

<sup>4</sup> Los términos para aludir a esta herramienta varían. En nuestro país, se denominan “Programas de Desarrollo Urbano”, mientras que la palabra “plan” quedó reservada para el “Plan Nacional de Desarrollo” desde la reestructuración del régimen de la planeación del desarrollo en la administración del Presidente Miguel de la Madrid (Azuela, 1989:71). Hoy día se discute la pertinencia de proponer programas que conjunten la visión urbana y ambiental, lo que ha derivado en nuevos términos para reconciliar enfoques, como es el de “Programa de Ordenamiento Territorial” (POT), el cual, se ha utilizado desde hace décadas en países como Colombia, Ecuador y Chile.

implementación son acciones propias de la planeación que no dejan de tener sentido en ningún contexto político. Si bien deben criticarse las intenciones, los fundamentos y los efectos (proyectados o colaterales) de sus estrategias (como la segregación racial y socio residencial), los planes contienen (o debieran contener) la proyección de un orden urbano deseado (e idealmente consensuado), que limita los intereses de particulares en nombre del interés público<sup>5</sup>, y en ese sentido, modera y restringe el alcance del derecho a la propiedad.

Como ya se adelantaba, los planes son dispositivos que proyectan cómo y dónde debe darse el crecimiento en un cierto plazo. De esta manera, en el momento coyuntural en que se aprueban los planes –antecedido por la correspondiente discusión pública– se definen los usos de suelo, es decir, el tipo de uso que se le puede dar a un predio en específico, indicando aspectos como la altura permitida, la densidad de construcción y el área libre de construcción, entre otros. para un futuro, cuyo plazo es incierto por motivos que a continuación se explican. El primero tiene que ver con la incierta vigencia de un plan, cuya determinación puede o no estar explícita en el documento, y puede o no cumplimentarse en los términos establecidos. Es lugar común decir que un plan está desfasado de la realidad, sin haber la certidumbre sobre los períodos de revisión y actualización de un plan; y es que aun cuando esté definido cada cuándo deban revisarse, no hay garantías de que ocurra así. En cualquier parte del mundo, los tiempos políticos determinan la urgencia en la revisión periódica de un plan o conjunto de planes; por su parte, la presión social representa también un factor determinante.

El segundo motivo por el que los usos de suelo tienen una definición temporalmente incierta tiene que ver con que, éstos pueden ser desafiados mediante instrumentos del mismo régimen de planeación. Aunque pareciera una contradicción irresoluble, es una práctica cada vez más común la de contradecir el uso de suelo definido en un plan por medio de instrumentos ex profesamente creados para ello. En otro texto (González, 2019) me he referido a estos instrumentos como “figuras de excepción”, por su capacidad de presentarse como una excepción al plan; en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2010) destacan en este sentido: los sistemas de transferencia de potencialidad urbana (art. 82), los polígonos de actuación (art. 76) y las modificaciones de los programas para cambiar el uso del suelo urbano en predios particulares (art. 42). Aquí deben discutirse las inconveniencias tanto de la rigidez de los planes como de su propia vulnerabilidad ante estos instrumentos que los flexibilizan, en otras palabras, poner en balance que la rigidez frena opciones de desarrollo, mientras que la flexibilización lo promueve en modalidades potencialmente nocivas, y ambas posibilidades ocurren sin contravenir la ley. El primer escenario puede reconocerse en colonias como Lomas de Chapultepec o Bosques de las Lomas, cuyos respectivos Planes Parciales de Desarrollo Urbano restringen usos de suelo distintos a la vocación residencial, en interés de conservar las condiciones de habitabilidad de un sector social homogéneo de ingresos altos. Esto, de alguna manera, incentiva patrones de segregación socio residencial, y limita la deseable mezcla de usos de suelo. El segundo escenario es evidente en los entornos de ciertos proyectos inmobiliarios con impactos no

---

<sup>5</sup> Este principio se asocia a la idea de “función social de la propiedad”, atribuida en tales términos al francés Léon Duguit, quien la incluyera en una célebre conferencia dictada en 1911, en la ciudad de Buenos Aires (Babie y Viven, 2019). Su impacto en América Latina ha sido bastante más trascendente que en el mundo anglosajón, en tanto el discurso en cuestión ni siquiera ha sido traducido al inglés. Por el contrario, la función social de la propiedad ha permeado en la hechura jurídica latinoamericana, e incluso se advierte explícitamente en ordenamientos como la Constitución Política colombiana (a partir de una reforma en 1936, y recuperada en la versión de 1991, en su Artículo 58) (Guío Camargo, 2019).

debidamente mitigados, que afectan las condiciones de habitabilidad de población cercana. Tanto la rigidez sin posibilidad de flexibilizar los criterios de crecimiento, como la flexibilidad sin control sobre la mitigación de impactos son problemas propios de los modelos de planeación que hoy se invocan de manera simultánea. Sobre este marco contradictorio opina el abogado Gerardo Gómez del Campo en entrevista:

Tienes planes que se supone son de aplicación estricta porque establecen mínimos de área libre, máximos de altura, volúmenes de construcción, y al mismo tiempo, tienes estos posibles instrumentos que sabotean o bombardean ese plan que se supone era rígido, [para el que] pasaste por un proceso de planeación estricto con consultas públicas. Pero luego hay este tipo de instrumentos que permiten darle elasticidad a las normas muy estrictas. Es un plan muy esquizofrénico. Ambas cosas están en la ley, tanto los instrumentos que los sabotean, como los planes rígidos.

[...]

El plan hace como que no existiera el instrumento, y el instrumento hace como que no existe el plan. A la hora que el particular quiere aplicar el instrumento (que sí está en la ley) se vuelve un gran problema, porque los vecinos, lo único que vieron fue el plan rígido, y es lo que les gusta y es lo que defienden. Todo lo demás les parece ilegal, y no es necesariamente ilegal. Es un tema de articulación de instrumentos con planeación. Los planeadores han sido sumamente cobardes en no asumir la existencia de estos instrumentos.

El planeador Daniel Pérez Torres se refiere al tema, desde su pertinencia respecto de la dinámica del mercado de suelo:

Estos instrumentos de planeación que complementan la zonificación incorporan las cuestiones de mercado directamente. Abren la olla de presión para que no explote. Es urbanismo neoliberal, sin la rigidez de la zonificación anterior.

Esta esquizofrénica orientación contemporánea de la planeación resulta en una confección caprichosa de un traje que, aunque (pretendidamente) hecho a la medida, va perdiendo la silueta conforme más parches se añaden, de manera poco orgánica y sin el visto bueno de los diseñadores. Esta hechura perenne, y a tantas manos, compromete la forma del conjunto, y aunque no cualquier remiendo es discordante, importa cómo y dónde se remiende. Del mismo modo, los planes de las ciudades deben ser susceptibles de ajustes, en concordancia con su imparable transformación; el reto consiste en que el ajuste (de restricciones) se apruebe mediante procedimientos legítimos. La sospecha de que esto no ocurre libre de torpezas y corruptelas conlleva a una disposición pesimista frente a los instrumentos que posibilitan tales ajustes, al punto de negar los alcances de las “figuras de excepción” estipulados en la propia ley. Tanto planeadores como sociedad civil llegan a extrañarse de estas figuras y dudan de su legitimidad por motivos relacionados con: 1) lo aparentemente absurdo de una planeación que impone reglas y simultáneamente propone instrumentos para desestimarlas; 2) la sospecha de que las intenciones de ciertos instrumentos son contrarios al interés público; 3) la opacidad de los procedimientos para flexibilizar restricciones sobre los usos de suelo. En la práctica, si bien todo lo anterior se justifica en distintos grados, también es verdad que se reconocen ventajas en el uso de estos cuestionados instrumentos, como se devela en el último capítulo.

El origen del instrumento “Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano” (STPDU) es poco conocido en el campo urbanístico mexicano. Diversas fuentes ubican la primera vez que se usó en muy distintos períodos, lo que da cuenta de la poca claridad que se tiene sobre éste. Hay quienes sugieren que la experiencia se importó desde

Francia<sup>6</sup>, mientras que otros apuntan hacia Nueva York. En los recuentos, se menciona a Hugo García Pérez y Jorge Gamboa de Buen como artífices de su adaptación al contexto mexicano. Las ciudades de Guadalajara (Jalisco) y el entonces Distrito Federal se reconocen como las primeras en el país en implementar la Transferencia de Potencial. Aunque ningún caso está propiamente documentado, el actual cobro por densidad en ambas ciudades evidencia antecedentes de su uso. En el municipio de Zapopan, en Jalisco también, se cobra por bonos de densidad a partir del instrumento de “Recaudación por Incremento en el Coeficiente de Utilización del Suelo” (que sustituiría al polémico nombre de “Recaudación por Plusvalía”). Se sabe de discusiones avanzadas en los procesos de planeación de algunas ciudades mexicanas (Torreón, por ejemplo) en el sentido de aprovechar esta posibilidad de ordenamiento y recaudación. Uno de los esfuerzos más recientes en este sentido es el de las reformas a la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2022 del Municipio de Juárez, a modo de captar “Aportaciones por incremento del potencial de edificación”, instrumento que en sus dos meses de vigencia recaudó 40 millones de pesos aportados por una maquiladora asiática.

En el caso del Distrito Federal, las versiones convergen en que fue durante la administración de Manuel Camacho como regente, hacia 1988, que se formalizaría su implementación como Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo. Hay quienes hablan de figuras previas con características similares, aplicadas de modo discrecional y sin registro institucional. Pero es a partir del Acuerdo administrativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1988 que se institucionaliza el instrumento con una historia intermitente en su aplicación; la importancia del Acuerdo es que presenta su fundamentación (casi mítica). Hoy día cualquier gestor urbano versado puede repetir que, en algún momento se definió un perímetro de monumentos en el Centro Histórico, con infraestructura suficiente para soportar hasta seis niveles, que sin embargo, estarían restringidos de construirse por las condiciones patrimoniales de los inmuebles en la zona; de tal manera que, los inmuebles patrimoniales podían ceder la diferencia entre los seis niveles –asignados en los documentos de planeación– y su propio número de niveles construidos. La suma de diferenciales conformaría una bolsa de densidades que fueron transfiriéndose a un ritmo y escala territorial imposibles hoy de rastrear.

## **1.2 Financiamiento de las ciudades: entre la dependencia federal y la baja recaudación**

La actual profusión de publicaciones y eventos que discuten las ciudades, desde la perspectiva de la planeación, suele concentrarse en sus múltiples problemas y en propuestas de solución, que sólo en limitadas ocasiones incluyen formas de financiarlas. En términos muy sencillos, hay tantas soluciones como problemas, pero no hay dinero para echarlas a andar. Una agenda política progresista y un marco normativo sofisticado, sin los recursos suficientes, no conseguirán materializar soluciones bienintencionadas. Éstas sólo pueden alcanzarse mediante la favorable combinación de políticas, normas y recursos. Este apartado

---

<sup>6</sup> En rubros muy diversos, la influencia francesa en las ciudades mexicanas es visible. Con las facilidades conferidas durante el Porfiriato, desde finales del siglo XIX, nuestro país acoge inversiones desde Francia, acompañadas de la migración tanto de personas como de ideas. Esto es evidente en el estilo arquitectónico de edificios emblemáticos, en la instalación de grandes tiendas departamentales, y en la apertura de amplias avenidas bajo la influencia de concepciones propias del urbanismo francés.

enfatisa este último elemento, a modo de reflexionar ¿cómo se financian<sup>7</sup> (las necesidades de) las ciudades?

Se sabe que el ritmo al que crecen las ciudades supera la capacidad de respuesta de sus gobiernos. Las crecientes brechas en la provisión de servicios e infraestructura tienen su origen en la desigual distribución de recursos sobre el territorio. Es también conocido que el gobierno central es el principal proveedor de recursos hacia los gobiernos locales que están obligados a diversificar los mecanismos para financiar sus iniciativas. De acuerdo con la especialista en finanzas municipales, Mónica Unda (2018:602), “la hacienda municipal depende en 70% de las transferencias de la federación y los estados, sólo 21% proviene de ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos), y el predial contribuye en apenas 8.8% a los ingresos públicos de la hacienda local”. En un comparativo internacional, la recaudación del impuesto predial en México representa “apenas 0.3% del PIB, la más baja de entre los países pertenecientes a la OCDE” (Gómez Rocha, 2022).

Estas cifras evidencian la necesidad de incrementar los ingresos propios y revertir la tendencia de la historia fiscal mexicana, caracterizada por la baja recaudación.

En relación con las finanzas locales, hay un consenso global sobre la necesidad de fortalecer los mecanismos de recaudación y generación de recursos propios; al respecto se pronuncia la ONU en un reporte sobre tendencias de prosperidad urbana en México:

Las ciudades mexicanas son profundamente dependientes financieramente de las transferencias provenientes de la Federación y de los gobiernos estatales. Los mecanismos de recaudación y de generación de recursos propios mediante prestación de servicios y aprovechamientos son muy débiles, desarticulando la relación de corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía, destacando en este contexto, la muy pobre recaudación de impuestos territoriales a nivel local que coloca al país en una de las últimas posiciones entre los países de América. Por un lado, estas debilidades incrementan la dependencia financiera de los gobiernos locales, y por el otro favorecen el endeudamiento público que pone aún más presión sobre las finanzas municipales. (ONU-Hábitat, 2016)

El especialista en macroeconomía, Carlos Brown, también reporta el nocivo federalismo fiscal al que están sometidas las ciudades mexicanas, y la muy baja proporción de ingresos tributarios recaudados por las entidades locales, en relación con los ingresos federales, lectura aún más dramática si se compara con países con niveles de desarrollo similares. Siguiendo la perspectiva crítica del autor, la autonomía fiscal es autonomía política, y en ese sentido, es imperante que las ciudades generen recursos propios a modo de autodeterminar su agenda política. Lo anterior, venciendo la inercia de algunos municipios de exceptuar impuestos para atraer el desarrollo, práctica fundamentada tanto en el miedo por perder inversionistas frente a otras ciudades, como en el falso mito de volver atractivo el suelo a partir de menos impuestos, lo que más bien, va en detrimento de las ciudades, que se quedan sin los recursos necesarios para la mayor demanda de infraestructura que implica la instalación de nuevas empresas.

De acuerdo con Brown, debe superarse el mito de que “no es necesario aumentar la recaudación porque los ingresos federales actuales son suficientes, solamente que están mal distribuidos” (Nexos, 2019), como se puede inferir de algunos slogans políticos, o de ciertos argumentos ciudadanos que explican la escasez de recursos exclusivamente a partir de la

---

<sup>7</sup> No confundir el concepto de “financiamiento” aquí aludido con el de “financiarización” que refiere al “al creciente dominio que los mercados y la lógica financiera ejercen sobre el conjunto de la dinámica económica desde finales de la década de 1970”, caracterizada por un mayor poder económico y político de los agentes financieros (Peralta y Luengo, 2011) y por la facilidad de convertir productos y servicios en activos transables.

corrupción. En este sentido, el autor apunta que la extrema desigualdad económica es causa y producto de la injusticia que sostiene a nuestro sistema fiscal, que, lejos de reducir la desigualdad económica, la promueve; afirma lo anterior con base en datos de la OCDE, que presentan al Estado mexicano como el que menos impacto tiene en la reducción de la desigualdad económica entre los países más industrializados del mundo, aumentando incluso la pobreza por la acción fiscal.

A partir de lo anterior, interesa trascender hacia ¿cómo los gobiernos locales pueden generar recursos propios?, y en ese sentido, ¿cómo fortalecer el andamiaje institucional para una mejor y mayor recaudación?

La respuesta pasa por dos categorías de instrumentos. Por un lado, los instrumentos fiscales, es decir, aquellos gravámenes establecidos en leyes de ingresos o códigos financieros (en forma de impuestos, derechos, aprovechamientos y contribuciones), y, por otro lado, los instrumentos de financiamiento que trascienden el régimen fiscal y propone modalidades más flexibles de recaudación, a modo de financiar proyectos, obras y acciones urbanísticas, desde el sector público y privado.

Sería difícil encontrar a alguien entre los estudiosos del urbanismo, ni siquiera entre los operadores del campo, que desaprobe la idea de que la infraestructura pública deba financiarse mediante el incremento del valor del suelo. La diversidad de herramientas para implementar esta idea es donde el tema deja de generar consenso y provoca tantas discusiones como contextos en que éstas ocurran. Si acaso un común denominador sería la marcada necesidad de construir métodos de valuación del suelo que permitan definir, mediante una técnica clara, en qué proporción captar la plusvalía generada públicamente.

La recuperación de plusvalías es hoy reconocida como una herramienta importante para el financiamiento de proyectos urbanos, por instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Ejemplo de ello es que el BID reconozca esta forma de financiación dentro de su “Guía Metodológica. Iniciativa ciudades emergentes y sostenibles” (2016), y sea un eje en su “Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles” (CES). También puede referirse a la “Nueva Agenda Urbana”<sup>8</sup> (2017), promovida por ONU-Hábitat, que en su art. 152 plantea la promoción de “programas de desarrollo de la capacidad sobre el uso de ingresos e instrumentos de financiación legales basados en la tierra, así como sobre el funcionamiento del mercado inmobiliario para los encargados de formular políticas y los funcionarios públicos locales, prestando especial atención a las bases jurídicas y económicas de la captura de valor, incluida la cuantificación, captación y distribución de los aumentos del valor de la tierra”.

Lo mismo ocurre en el documento denominado “Diálogo Mexicano de Talanoa” (CEIICH, 2018), en que un conjunto representativo de especialistas de diversos países de habla hispana, publican por común acuerdo 28 medidas para aspirar a un futuro deseable en términos de adaptación y mitigación urbana del cambio climático, en un contexto de creciente reconocimiento de lo urbano, no meramente como parte del problema del cambio climático, sino también de la búsqueda de soluciones. Destaca entre éstas, la de “Revisar las oportunidades para la generación de recursos a escala local, contexto en el que se observan oportunidades para la captura de valor asociadas a la mejora de la infraestructura y el equipamiento urbano, así como al propio desarrollo urbano, siempre y cuando sea cada vez más sustentable, resiliente, justo e incluyente (2018:10)”.

---

<sup>8</sup> Adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016.

En América Latina y el Caribe, son varias las legislaciones urbanas que han incluido los principios que sustentan este tipo de prácticas; importante mencionar el caso del Estatuto de la Ciudad en Brasil y de la Ley 388 en Colombia. Smolka explica que la creciente popularidad de la recuperación de plusvalías se explica por diversos factores, entre ellos: la tendencia hacia la descentralización, y con ello, a una mayor autonomía fiscal local; la flexibilización de normas; la redemocratización, focalizada en exigir mayor gasto público; las agendas neoliberales, y su intolerancia a quienes sacan provecho de un beneficio proporcionado públicamente; y finalmente, la influencia de las agencias multilaterales, que, en sus discursos, eventos e investigaciones, promueven la recuperación de costos de las inversiones públicas como buenas prácticas (2013:11-13).

### **1.2.1 La valorización del suelo y los fundamentos para su captura**

El suelo es el referente físico de las ciudades; es el espacio donde existen parques, viviendas y oficinas. El desigual acceso al suelo es el principal problema que abordan los análisis de la cuestión urbana, particularmente desde la corriente del materialismo histórico, fundada en el pensamiento de Karl Marx, y cuyo eje es la desigual distribución de la riqueza producida socialmente. De sus planteamientos se desprendió la “Teoría de la renta del suelo” con el propósito de explicar el fenómeno de la generación y apropiación del valor de la tierra agrícola, dado el contexto rural de las primeras propuestas, que han sido adaptadas para explicar los mecanismos económicos que generan la renta del suelo urbano, no sin paralelismos mecánicos criticables y desatinados (Jaramillo, 2009). En esta transición, la fertilidad ya no es más un factor determinante en el valor del suelo. Pero si su productividad no define esta valorización ¿entonces qué lo hace?, ¿cómo se forma el valor del suelo urbano? ¿a quién pertenece? y ¿por qué habría de cobrarse una carga asociada a este incremento?

El incremento de valor del suelo es un fenómeno urbano que se explica desde la economía, a partir de teorías cuyos fundamentos son retomados por el derecho, en la forma de regulaciones para intervenir el mercado de suelo, a modo de limitar desequilibrios (Acosta, 2005). Algunos de los fundamentos económicos que la normatividad incorpora se explican a continuación.

Lo primero es aclarar que el mercado de suelo no es un mercado competitivo, que implicaría que funciona adecuadamente sin la intervención del Estado. Lo segundo es determinar que el suelo es una mercancía inelástica, esto es, que no puede ser producida y, aun así, es intercambiada en el mercado a través de un precio, que, por tanto, no está asociado a factores de producción como otras mercancías. En otras palabras, el suelo no tiene un costo de producción que determine su precio mínimo. Su irreproductibilidad (es decir, que no exista una porción de suelo idéntica a otra) produce una condición única: su precio lo determina la competencia entre sus demandantes, que concentran sus preferencias en pocas ubicaciones. Como la demanda final no consume el suelo por sí mismo, sino como insumo para una actividad a desarrollar, la competencia se da en función de los beneficios que genere cada actividad, a esto se le llama ‘demanda derivada (del uso)’. La creación de ubicaciones ideales (no desplazables) depende de un esfuerzo colectivo lento y costoso, que da lugar a las políticas de captura de plusvalía. Entretanto, hay que decir que son muchos los factores que afectan el comportamiento de los precios de la tierra y su valorización. Está la influencia de variables sociológicas y ambientales, y en particular, de componentes asociados a políticas públicas. En palabras del especialista Luis Baer, “los precios del suelo suelen ser señales que

manifiestan el tipo de valoración social que adquieren los terrenos de acuerdo con sus atributos. Tales atributos no sólo refieren a las características intrínsecas del suelo (como el tamaño o forma de la superficie), sino por sobre todas las cosas a sus características extrínsecas (como la ubicación y las actividades que allí pueden desarrollarse)” (2008:347).

Hasta aquí se ha dicho que el suelo es ‘irreproducible’ e ‘inmóvil’, y es justo por estas características que resulta “escaso”. La escasez es una de las principales características que afectan su oferta en el mercado. Entre los elementos<sup>9</sup> que inciden en la escasez del suelo urbano apto y bien localizado están:

**La geografía.** Existen características geográfico-ambientales que limitan la cantidad de suelo urbanizable, por ejemplo, la topografía, las áreas con protección ambiental, las zonas sísmicas, etc. En general, éstas tienen que ver con el valor ambiental del suelo y/o con las condiciones de vulnerabilidad que representan para los asentamientos humanos.

**Las políticas y regulaciones.** Son las formas como el derecho aprehende conocimientos de la geografía, la economía, la ingeniería, la arquitectura, etc. La zonificación restringe los usos permitidos sobre el suelo con base en conocimientos técnicos, así como en valores ambientales, estéticos, etc. Las restricciones sobre inmuebles patrimoniales o áreas ambientales protegidas, y la limitación de alturas o los requerimientos técnicos específicos por la sismicidad de la zona, son ejemplos de esto. Ciertamente, a mayor permisibilidad en la edificación, se aumenta la cantidad del suelo disponible.

**La dotación de infraestructura y servicios urbanos.** Los diferentes niveles de cobertura y de calidad en los servicios públicos de agua potable, colecta de residuos, vigilancia, etc., así como en la red de drenaje, alumbrado, internet, vialidades, etc., dan lugar a un desequilibrio con efectos notables en términos de justicia socio espacial.

**La estructura de la tenencia de tierra.** Son factores en la valorización del suelo: la existencia (o carencia) de títulos de propiedad y certificados de posesión, así como el curso de conflictos relativos a la propiedad (incluidos los problemas derivados del régimen agrario) y de fenómenos como la especulación o el acaparamiento de grandes superficies.

Como puede apreciarse, la valorización del suelo es entonces exógena al propietario y a sus acciones, en tanto las ventajas de localización no dependen de éste, sino de la urbanización que va transformando, y en ese sentido, revalorizando su lugar dentro de la estructura urbana. Una mejor localización depende de su conectividad, de los servicios que garantice, de la baja vulnerabilidad que represente, de lo que alrededor se autorice (o no) construir, del estado de los terrenos o construcciones adyacentes, y de una acumulación de mejoras relacionadas con el entorno, no atribuibles al propietario de la tierra. Estas autorizaciones e inversiones de recursos públicos son costeadas por la colectividad, por lo que no es justo que se privaticen. Su privatización daría lugar a ‘ganancias inmerecidas’ o al ‘enriquecimiento sin justa causa’ –como se le ha denominado en la literatura especializada (Smolka, 2013; Rabello, 2016; Alterman, 2012)–, señalamiento que es el principio que sostiene toda política urbana orientada a la captura y la redistribución del aumento de valor (plusvalor). Antes de referir

---

<sup>9</sup> La sistematización de éstos se basa en la sesión “Renta diferencial” impartida el 19 de mayo de 2022 por Edgardo Sara en el Diplomado en Estudios Socio Jurídicos del Suelo Urbano (UNAM).

los instrumentos que operacionalizan esta vocación, se aborda la noción de ‘renta’ y su afectación por diferentes tipos de intervenciones públicas.

En términos simplistas, la renta refiere la ganancia generada por el suelo. Esta abstracción tiene su origen en la noción clásica de David Ricardo, quien define “la renta diferencial (tipo I y tipo II), derivada de las condiciones productivas distintas en los terrenos, y la renta absoluta, que se desprende de la existencia de la propiedad privada de la tierra y la renta de monopolio que se soporta en la escasez de tierras” (Valdivia, 2004:43). Desde este punto de partida han ocurrido valiosas interpretaciones sobre la conformación de precios del suelo y de la vivienda, dominadas por la escuela marxista, al menos en el abordaje mexicano, según reconoce el especialista Rafael Valdivia en su revisión del estado del arte<sup>10</sup>.

Hasta aquí se ha expuesto que el suelo<sup>11</sup> adquiere mayor valor gracias al desarrollo urbano, que no simplemente rodea a las ciudades, sino que es propulsado por la colectividad, a través del Estado, que decide la orientación de las políticas públicas e invierte en infraestructura y servicios urbanos, con cargo a los recursos públicos. Pues bien, la intervención pública que mayor valor genera es el cambio de zonificación rural a urbana. Por su parte –con diferentes efectos sobre la valorización, que atrae hoy la atención de cada vez más especialistas– están también las rezonificaciones en suelo urbano (como un cambio de uso residencial a comercial), la provisión de infraestructura y servicios urbanos (es decir, la ejecución de obras públicas por parte del Estado), y la asignación de mayor densidad o edificabilidad (Smolka y Furtado, 2001). Esta última acción urbanística –llevada a cabo por el Estado– representa fuentes de ganancias extraordinarias para los propietarios bien ubicados, y su instrumentalización es precisamente nuestro objeto de estudio. Claro que no todo incremento de edificabilidad representa un incremento de valor inherente. Deben considerarse las tendencias en la demanda de suelo. Por ejemplo, en caso de que la dinámica de construcción se encuentre a la baja, la demanda de suelo (de mayor potencial de edificabilidad) también caerá, incluso hasta el límite de que no se produzca. O bien, puede darse el caso en que los desarrolladores simplemente no estén interesados en mayor potencial, dado que no les genera mayor rentabilidad o les implica complicaciones sobre el proyecto arquitectónico. Sobra decir que, si no hay demanda, no tiene sentido ofertar potencial, como ha sido ya documentado: “Un mayor nivel de densidad no siempre es más rentable para los promotores y, por tanto, en ciertas áreas el límite máximo de aprovechamiento permitido puede no ser de su interés, como [sic] demostrado por Furtado y Silva (2010) para ciertas zonas de alto valor.” (Smolka, 2013:43).

La diferencia en el factor de edificabilidad entre un predio y otro –que en México identificamos como “Coeficiente de Utilización del Suelo” (NGO no. 1)<sup>12</sup>– afecta la renta diferencial, es decir, la ganancia a obtenerse. Esto es el ejemplo más claro de cómo la regulación urbanística afecta valores económicos. La renta diferencial que el propietario tiene

---

<sup>10</sup> Este balance también menciona propuestas de medición de los efectos de la aplicación de políticas restrictivas a los desarrollos, de los subsidios sobre la oferta de productos inmobiliarios, y de los impactos de la planeación en general sobre los precios de suelo.

<sup>11</sup> Cabe aclarar que se habla de valor del suelo, y no de valor del inmueble que, para efectos de captura de plusvalía, no tiene relevancia.

<sup>12</sup> De acuerdo con la Norma General de Ordenación 1, “El coeficiente de utilización del suelo (CUS), es la relación aritmética existente entre la superficie total construida en todos los niveles de la edificación y la superficie total del terreno. Se calcula con la expresión siguiente:  $CUS = (\text{superficie de desplante} \times \text{número de niveles permitidos}) / \text{superficie total del predio}$ .”

La superficie máxima de construcción es el resultado de multiplicar el CUS por la superficie total del predio.

la expectativa de obtener –aún sin haber contribuido en su formación– es trastocada por los instrumentos de captura de plusvalía, en tanto, una parte es movilizada para ser retransferida a la esfera de lo público, en sus distintas modalidades. Si partimos de que son las expectativas de ganancia económica generadas en torno al tipo e intensidad de uso del suelo las que estructuran los precios, cabe preguntarse ¿cuánto incide la localización o la autorización de ciertas características constructivas en los precios finales? En este sentido, el modelo de precios hedónicos (y en general, la modelación econométrica) es una herramienta cada vez más utilizada para explicar los fenómenos relacionados con la conformación de precios, específicamente, el impacto de las políticas públicas sobre éstos.

Ahora bien, para conocer los impactos que generan la introducción de infraestructura pública y los ajustes normativos en la formación del valor del suelo, sería necesario tener acceso a datos de transacciones de bienes inmuebles, como son: precio de compra, localización, normativa de suelo aplicada a construcción del edificio o casa<sup>13</sup>, cercanía a redes de transporte y otras amenidades, y porcentaje de renta de suelo<sup>14</sup> aplicable al precio comercial de cada propiedad. El problema requiere de metodologías precisas para calcular estos impactos, para con base en ello, proponer formas objetivas de determinar una carga a la valorización del suelo, las cuales, sin embargo, no están absueltas de imprecisiones, como observa el economista Martim Smolka, al referir el instrumento brasileño denominado “Otorga Onerosa del Derecho de Construir” (OODC):

Diferentes métodos o fórmulas son utilizados para calcular el incremento de valor del suelo que resulta de la OODC, pero todos esos métodos tienen una precisión limitada, ya que no es posible una comparación perfecta de dos lotes o dos proyectos de desarrollo urbano. (2013:43).

Aunque el cobro del aumento de valor siempre ha sido polémico, va en aumento la popularidad de mecanismos jurídicos orientados a recaudar recursos para los gobiernos locales, a partir del cobro, a los propietarios de suelo urbano, de una carga asociada a su incremento de valor. La orientación local de las políticas urbanas da lugar a instrumentos que, de acuerdo con el enfoque, se denominan de diferentes maneras, como son: participación en plusvalías, movilización de plusvalías, exacción de valor de rentas de suelo, etc. También ocurre que se hace referencia al nombre específico de un instrumento, incluso sin reconocer que se trata de uno de esta naturaleza, o bien, evitando el término “plusvalía” para sortear debates indeseables, como se explica en el siguiente apartado. Entre los detractores de estas políticas están quienes afirman que no modifica estructuralmente el funcionamiento del mercado de suelo, en el sentido de corregir la lógica rentista y sus efectos perversos sobre la producción de vivienda y la conformación de barrios, ambas supeditadas a la valorización artificiosa del suelo. Dadas las condiciones improbables de que ocurra esta lógica se corrija,

---

<sup>13</sup> Esto que aparentemente es un dato objetivo, es difícil de aportar dada la compleja forma en que se aplican las normas de edificabilidad en CDMX. Uno de los principales impedimentos para identificar el dato con la simpleza necesaria tiene que ver con la frecuente acumulación de normas que dan lugar a la autorización de la superficie edificable. En otras palabras, la regulación dispone de diferentes normas con fines similares, cuyos aprovechamientos edificatorios pueden (o no) acumularse, condición que no es posible confirmar mediante una solicitud de acceso a información pública. Este descubrimiento reconfiguró el sentido del presente trabajo que, en su etapa inicial, tenía por objetivo conocer los impactos de la Norma 12 en los valores del suelo.

<sup>14</sup> Con base en la metodología de Sanhueza y Morales (2016), para derivar tal porcentaje se calcula la renta del suelo descontando ‘el costo del suelo’ y ‘el costo de construcción’ (datos por generar según estimaciones) del ‘precio de venta’ (dato provisto). Una vez obtenido el resultado, sigue calcular, de manera residual, cuánto de ese valor se debe a diferencias en aportes públicos a la valorización del suelo y a diferencias de normativas.

por ahora, las políticas de captura de plusvalía son la posibilidad vigente del Estado de obtener ingresos para ser redistribuidos. Las modalidades para gestionar estos ingresos y su destino debieran estar en el centro de discusión de todos los gobiernos.

El cobro por la autorización de derechos de desarrollo, de alguna manera, compensa la ineficiencia del sistema fiscal para recuperar el incremento de valor del suelo. La transferencia de derechos de desarrollo es un instrumento incipiente de captura de plusvalía, que existe porque hay una demanda de derechos de desarrollo. En el siguiente capítulo se revisarán las modalidades para hacerlo, pero por ahora, conviene reparar en que un atributo exclusivo de una propiedad, como es el derecho a construir, es anhelado por otras propiedades, y por tanto, se ha desarrollado el sustento jurídico para que la primera ceda a otras el potencial desaprovechado para edificar. Con más o menos precisiones, esta necesidad material ha desatado una serie de disposiciones jurídicas para intentar regular este mercado de atributos transferibles de una propiedad a otra. A pesar de los esfuerzos en este sentido, al día de hoy, muchas de las transferencias de derechos de desarrollo en el mundo ocurren al margen de marcos institucionales, simplemente por consenso entre propietarios y grupos de desarrolladores. En el mejor de los casos, las negociaciones sobrevienen en medio de una tímida intervención estatal que a todas luces debe madurar. Resalta que incluso se han derogado marcos normativos que otrora permitían el cobro estatal de derechos de desarrollo.

En el marco general de esta tesis, hay al menos tres ideas importantes por retener de este apartado. En primera, la cantidad de suelo ideal disponible no es infinita (principio de escasez), de lo que se deriva una competencia entre los demandantes de suelo apto y bien localizado, determinante en la conformación de los precios de suelo. La falta de correspondencia entre la oferta limitada de suelo ideal y la demanda determina el comportamiento del mercado de suelo. Lo segundo es que los aumentos en el valor del suelo son resultantes, no de los esfuerzos de los propietarios, sino de diferentes tipos de intervenciones generadas por el Estado –en el desarrollo de su actividad planificadora– y derivadas de los esfuerzos de la colectividad. Por último, hay un mercado de derechos de desarrollo que es necesario regular, con bases atractivas para los desarrolladores (para que el mercado sea redituable) y, a la vez, justas para las ciudades. Es en el suelo donde se acumula el valor de una ciudad, y no en sus edificios; queda legislar las posibilidades de capturar ese valor para beneficio de la misma ciudad.

### **1.3 Definición del potencial constructivo**

Para definir ‘el potencial constructivo’, lo primero es entender que el suelo está sujeto a acciones que implican control sobre su uso y aprovechamiento por parte del Estado, en función de ordenar el territorio a partir del interés público. Este ordenamiento territorial tiene que ver con la decisión soberana de distinguir lo urbanizable de lo no urbanizable, y a su vez, orientar tal urbanización, en el sentido de lo que se puede (y no) construir. Aun cuando la legislación mexicana no incluye expresamente el término “función social de la propiedad”<sup>15</sup>,

---

<sup>15</sup> Los documentos oficiales más recientes de ordenamiento territorial –como la Política Nacional de Suelo y la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial– sí lo hacen. En este sentido, la primera plantea como un reto estratégico “recuperar la función social del suelo”, definida esta última como: “el principio que regula el derecho de propiedad en favor del interés público, a partir del uso, formas de acceso y distribución del suelo entre los diversos sectores de la sociedad” (Melé, 2016; Adler y Vera, 2018, citado por Sedatu, INSUS, 2020:37).

la Ley Suprema deja en claro que el ejercicio del derecho de propiedad se supedita al interés público y al beneficio social. Esto se fundamenta en el artículo 27 constitucional, que a la letra dice: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (...)”. Estas modalidades no son otra cosa que las restricciones propias de la regulación del suelo. El hecho de que existan planes en que se definan usos del suelo demuestra que hay una separación entre la propiedad del suelo y el derecho a construir. En otras palabras, una cosa es la titularidad, y otra, “el derecho a construir”<sup>16</sup> sobre aquello de lo que se es propietario; y es justamente en un documento de planeación donde se evidencia que el poder de construir no es inherente a la propiedad, sino más bien, es producto de un acto administrativo. En otras palabras, la propiedad es una condición necesaria pero no suficiente para construir.

Una autorización desde el poder público representa la posibilidad de construir en el espacio por encima del suelo, es decir, el “espacio aéreo”, un objeto apropiable que desafía la bidimensionalidad del suelo. En el siglo XX, el espacio aéreo (airspace) –y no simplemente el aire (air)<sup>17</sup>– se convierte en un atributo esencial del mercado inmobiliario, aún a pesar de su caracterización difusa<sup>18</sup>. El término en inglés “air rights” (derechos aéreos) fue acuñado por, construida en 1871 como un espacio abierto para los trenes a vapor, pero que, con la conversión a trenes eléctricos, se relocalizaría de manera subterránea. La nueva estación – con un llamativo estilo arquitectónico Beaux-Arts– sería completada en 1913, y es hoy, uno de los referentes más icónicos de Nueva York, que se hace acompañar por varios edificios (de oficinas y hoteles) beneficiarios de los derechos aéreos, construidos principalmente entre 1916 y 1932. En adelante, varias plataformas sobre vías férreas en Estados Unidos seguirían el ejemplo de obtener ganancias por la venta de derechos aéreos.

Debe aclararse que, en español, no es común utilizar el término ‘derechos aéreos’, que es la traducción literal del inglés; de hecho, a lo largo de esta tesis, se utilizan distintas expresiones para evocarlos, según el enfoque. Cuando se narran experiencias norteamericanas, se utiliza ‘derechos aéreos’ para evidenciar la traducción, mientras que, cuando se habla del caso de la CDMX, se alude a la ‘potencialidad de desarrollo’, emulando la norma ‘Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano’. También se utiliza ‘derechos de desarrollo’, propio de la literatura especializada, aunque el término dominante será ‘potencial constructivo’ (que bien pudiera sustituirse por ‘potencial edificatorio’ o ‘potencial edilicio’, aunque se optó por mantener la noción de ‘construir’ propia del título de la tesis). Esta selección responde a dos motivos, en primera, dejar de lado la alusión a derechos (humanos). Sin entrar al debate sobre la propiedad privada como derecho fundamental, acá la edificabilidad no se asume como una condición inherente a la propiedad (como tampoco los derechos adquiridos), sino como resultado de un acto administrativo. Por otro lado, incorpora la materialización del acto de construir (previa

---

<sup>16</sup> Aunque esta expresión forma parte del propio título de la tesis “Dilemas urbanísticos en el derecho a construir”, aparece poco en su contenido por razones que en este apartado se aclaran. Conviene adelantar que, por su carga conceptual, se opta mayormente por el término “potencial constructivo”.

<sup>17</sup> De la misma manera que el “suelo urbano” no es cualquier “suelo” (superficie de la Tierra), siguiendo a Pedro Pérez (2016:220) cuando define al primero como “una totalidad de parcelas (lotes) capaz de sostener las construcciones que soportan una aglomeración urbana”. Tal posibilidad de construcción es la que lo acredita como suelo urbano, es decir, su potencial constructivo.

<sup>18</sup> De esto hay antecedentes explícitos. Theodore Steinberg cita el razonamiento de la Corte de Apelaciones de Nueva York que, en 1906, falla a favor de Butler en el sentido de reconocer al espacio aéreo como parte del ‘real state’ (“space above land is real state the same as the land itself”) (1996:139).

autorización con base en la normatividad), que se distingue de los atributos del derecho de propiedad, es decir, del uso, goce y disposición<sup>19</sup> de aquello de lo que se es propietario.

En el presente trabajo, se denomina “potencial constructivo adicional” al aprovechamiento edificatorio autorizado para construir por encima de lo que un plan permite (esto es, una superficie adicional al coeficiente básico de aprovechamiento). Esta autorización tiene por objeto aprovechar el potencial constructivo del que la ciudad dispone. Ahora bien, el espacio potencial concebible para más metros construidos –ya sea en sentido vertical (con mayores niveles de construcción) u horizontal (en detrimento de áreas libres)– está en el espacio por encima del suelo. Tal obviedad se deriva del actual consenso (discursivo al menos) para no devastar las áreas de conservación (límites naturales frente a la ciudad) en favor del equilibrio ecológico. Por tanto, la principal reserva para el crecimiento urbano es el espacio por encima del suelo, que bien pudiera tratarse como un “recurso natural susceptible de apropiación”, de acuerdo con la propuesta del especialista Antonio Azuela (2016:132); ésta se fundamenta en el artículo 27 constitucional, que reconoce el derecho que tiene la nación “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” (CPEUM). En la propia Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial se identifica la obligación de “formular una nueva concepción del espacio edificable” a partir de dicho fundamento constitucional. En este sentido, el documento es claro sobre el imperativo de redistribuir plusvalías cuando señala que: “la riqueza pública, en este caso, no es otra cosa que el incremento de valor que se genera con el esfuerzo colectivo y con la propia normatividad urbanística” (Sedatu, 2021).

El énfasis en reconocer el esfuerzo de la comunidad tiene un sentido de justicia, toda vez que, de no hacerlo, el propietario se estaría enriqueciendo inmerecidamente. En esto estaban de acuerdo pensadores trascendentales en el campo, como Henry George (influyente pensador en torno a impuestos sobre el suelo) y Henri Lefevre (precursor de la noción del “derecho a la ciudad<sup>20</sup>”) (Fainstein, 2012), lo mismo que Sonia Rabello (2016), quien reconoce el fenómeno como “enriquecimiento sin justa causa”. De acuerdo con esta destacada ideóloga del derecho urbano brasileño, este principio –al denunciar la acumulación de aquella riqueza que no resulte del propio esfuerzo del propietario– es un fundamento para la recuperación de plusvalías, en el sentido de que, los beneficios que le otorgan las autoridades a los propietarios sean compartidos con el resto de habitantes de una ciudad. Y es que el valor del suelo (ganancia inmerecida) es relativo, y necesariamente tiene que ver con lo que está pasando alrededor, por lo tanto, el propietario no vería este plusvalor en su propiedad de no ser por acciones ajenas a éste. Por eso, cualquier esfuerzo público por capturar tal plusvalor no es confiscatorio, sino más bien, es una forma de canalizar los

---

<sup>19</sup> En doctrina jurídica, se reconocen como atributos del derecho de propiedad: el derecho de uso sobre la cosa (*ius utendi*), el derecho de goce sobre la cosa (*ius fruendi*), y, el derecho de abuso o disposición sobre la cosa (*ius abutendi*). Ninguno de éstos concede potencial edificatorio de manera intrínseca.

<sup>20</sup> Es el título del libro que Henry Lefevre (1969) publicara en tono crítico frente al urbanismo de la época, y que se convertiría en un referente para los movimientos sociales con reivindicaciones en torno a la ciudad, así como para instituciones y organismos internacionales. La elaboración teórica en torno al término y a sus implicaciones como consigna política en el mundo es muy vasta. En la esfera local, en los últimos años, se ha convertido en un eje discursivo articulador de luchas sociales. En 2010, el hito que instala el tema en la discusión pública sería la firma de la “Carta de la CDMX por el Derecho a la Ciudad”, a la cual, se suscriben el Gobierno del Distrito Federal y varias organizaciones de la sociedad civil. Queda la tarea de valorar la potencialidad de la expresión para traducirse en medios concretos para el disfrute de la ciudad, en el tono exploratorio en que lo hace Vicente Ugalde (2014), en su análisis sobre la justiciabilidad del derecho a la ciudad.

recursos que produce la propia ciudad. Entre las acciones que nada tienen que ver con el propietario<sup>21</sup>, y que son componentes del valor del suelo, están: a) las acciones de otros agentes privados; b) las acciones administrativas (el otorgamiento de permisos para desarrollos, cambios de usos del suelo, intensificación de densidades, etc); c) las inversiones en obras públicas; d) el crecimiento poblacional y el desarrollo económico (Ingram & Hong, 2012). Cualquiera de estas intervenciones o procesos generan un plusvalor que, al ser recuperado por el sector público, “permite a las administraciones locales mejorar el desempeño de la gestión territorial y producir los fondos para brindar servicios e infraestructura urbana” (Smolka, 2013:9).

### 1.3.1 La naturaleza legal del potencial constructivo

Ahora bien, más allá de la lógica recaudatoria, la recuperación de plusvalías es una manera desafiante de concebir la propiedad en cuanto a sus límites y posibilidades. Para transitar hacia “un nuevo régimen de propiedad” (Azuela, 2016), debe ponerse en duda si el propietario del suelo es también propietario del potencial constructivo. La respuesta tiene que ver con el derecho de propiedad aplicado al espacio geográfico, responde Vincent Rénard (2009:223), partiendo de las diferencias entre los sistemas legales. Aquellos de tradición anglosajona, consideran la tenencia de la tierra como un acumulado de derechos, entre los que figuran los derechos de desarrollo, que bien pueden tratarse de manera separada. En otras palabras, desde este enfoque, los derechos al uso, desarrollo, sobrevuelo, cruce, etc, son autónomos y separables, pero entonces ¿son todos parte integral de la propiedad? ¿aplican todos *in situ*? ¿cabe compensar al propietario restringido en alguno de sus derechos?

Al menos en la tradición occidental de la planeación, se aplica un conjunto de dispositivos de zonificación con la intención de proteger áreas naturales o edificios, donde el desarrollo urbano queda prohibido. Como una consecuencia de esta clasificación restrictiva de los planes locales, mayormente, está implícita la no compensación directa, aunque hay casos en que se proponen compensaciones indirectas como subsidios, o bien, la posibilidad de transferir los derechos de desarrollo no aprovechados. El debate en torno a la designación (o no) de compensaciones<sup>22</sup> al momento en que las restricciones urbanísticas afectan al propietario está abierto, y la transferencia de potencial constructivo es una respuesta perfilada como una solución (compensatoria) a la inequidad originada en la zonificación. Para algunos, el pragmatismo detrás es volver aceptables entre los propietarios las restricciones urbanísticas a través de incentivos, a modo de facilitar la implementación de un plan. En una interpretación radical de este argumento, debe ser compensado el propietario privado que ‘pierde’ su derecho potencial como perjuicio por las restricciones de la zonificación. Para otros, no habría motivo para suavizar las restricciones, sino que simplemente debieran acatarse, por ser derivadas de la función pública del Estado que vela por el interés público. Desde cualquiera de las posturas, la transferencia de potencial constructivo –como

---

<sup>21</sup> Nótese que hay algunas acciones emprendidas por el propietario que contribuyen en cierta proporción al incremento de valor del suelo. El valor relacionado con la productividad original del suelo adquirido y las inversiones privadas en mejoras, generan un plusvalor que pertenece sólo al propietario. Los mecanismos aquí defendidos no están dirigidos a confiscar tal plusvalía (Ingram, G., & Hong, Y.-H., 2012: 4).

<sup>22</sup> De acuerdo con la Real Academia Española, ‘compensar’ significa ‘dar algo o hacer un beneficio a alguien en resarcimiento del daño, perjuicio o disgusto que se ha causado’.

compensación o mero mecanismo de financiamiento— es un instrumento para procurar una mejor planeación, nunca un fin en sí mismo. En el sentido de omitir las compensaciones se puede leer el Código de Desarrollo Urbano francés, que define lo siguiente (Rénard, 2009:221):

La restricción del derecho a hacer uso de un determinado terreno no se considera motivo de compensación, a menos que infrinja un derecho adquirido (por ejemplo, si implica la retirada de un permiso de construcción ya otorgado) o sea un cambio en el estado anterior del sitio, resultando en “daño directo, material e indiscutible a la propiedad” (2009:221) [traducción propia].

Para el caso mexicano, se advierte que la compensación estaría reservada a casos excepcionales (por resolverse en tribunales), toda vez que las regulaciones restrictivas del desarrollo son consideradas como modalidades a la propiedad que impone legítimamente la Nación. De hecho, el Acuerdo de 1988 no se refiere a los propietarios sino a los inmuebles como objetos de la transferencia de potencialidad (Melé, 2006:152). El hecho de concentrar en el inmueble, y no en su propietario, la capacidad de emitir derechos de desarrollo, de alguna manera, desdibuja el sentido de compensación. Esto es trascendental porque, como hemos visto, la lógica del instrumento en algunas ciudades es, precisamente, compensar a los propietarios afectados por restricciones urbanísticas, ya sea por motivos de conservación patrimonial o ambiental. En esta línea, Martim Smolka describe el instrumento como sigue:

La transferencia de derechos de construcción (TDC) es un certificado por medio del cual la administración de la ciudad compensa en especie a un propietario por restricciones al derecho de construir que se imponen a su propiedad (p. ej. preservación histórica o conservación ambiental) o cuando el propietario cede parte de su tierra para un proyecto de interés público como el ensanche de una vía, la creación de un parque o la rehabilitación de un asentamiento precario. Estos certificados representativos de derechos pueden ser vendidos a terceros o utilizados directamente en proyectos localizados en áreas receptoras predefinidas”. (2013: 49)

En la CDMX, la intención de ‘compensar’ se identifica en el Código Fiscal (artículo 130), que concede la reducción o condonación del impuesto predial en el caso de predios destinados a usos predominantemente agrícolas o forestales en suelo de conservación, así como aquellos con drásticas restricciones para edificar, e inmuebles en restauración con valor patrimonial. Por su parte, en Estados Unidos, la transferencia de derechos aéreos sí se percibe popularmente como una suerte de compensación para los propietarios que, por el valor patrimonial de sus inmuebles, están limitados para desarrollarlos; esto se asocia a las ventajas que los propietarios afectados reciben por la transacción<sup>23</sup>.

De la misma manera en que no hay un consenso sobre la obligatoriedad de compensar a los afectados por regulaciones urbanísticas, tampoco lo hay en torno a las formas de socializar el aprovechamiento de los derechos de desarrollo. Cada sistema legal ha transitado esta opción de maneras muy diversas, y no siempre de manera progresiva. Por ejemplo, el

---

<sup>23</sup> A diferencia de ciudades en que los recursos por la venta de derechos de edificabilidad se destinan a un fideicomiso, gestionado por instituciones públicas, en ciudades norteamericanas, los propietarios de inmuebles patrimoniales hacen uso directo de lo obtenido por transferir sus derechos de edificabilidad. Esta idea está a tal grado socializada que aparece con naturalidad en la película “Burlesque” (Steve Antin, 2010), en la cual, un club angelino supera su grave crisis financiera a partir de la venta de derechos aéreos. La escena en que el desarrollador inmobiliario expone esta idea a la protagonista –interpretada por Christina Aguilera– puede verse en el canal de Youtube con el título “Burlesque - Owning Air Rights”.

cargo por derechos de desarrollo (development rights) se ha introducido intermitentemente en Gran Bretaña, desde su ley de planeación de 1947 (Town and Country Planning Act), en reacción a la crisis tras la Segunda Guerra Mundial, con diversos efectos sobre el acaparamiento del suelo y los precios de la vivienda (Rénard, 2009:219). En Italia, aunque se instauró la venta pública de edificabilidad en 1977 (Concessione di Edificare), la Corte Constitucional declaró ilegal la separación entre el derecho de propiedad y el derecho de edificar en 1980, con lo que se suspendió la práctica (Rénard, 2009:220). El mismo destino tuvo la iniciativa francesa que, en 1975, fijara un coeficiente de ocupación del suelo máximo (Plafond Légal de Densité), valorado en 1 para todo el país (con excepción de Paris, donde fue 1.5) (Smolka, 2013:39), umbral después del cual, debía pagarse por construir en razón de los metros cuadrados autorizados. Desde el año 2000, el instrumento fue revocado, habiendo promovido un crecimiento expansivo, toda vez que se evitaba el pago por mayor densidad.

La discusión en torno a los derechos de desarrollo cobró importancia cuando se advirtió el impacto de la planeación en el aumento o pérdida de valor del suelo. Durante la segunda mitad del siglo XX, cuando la presión urbana llevó al aumento de los precios de suelo, la discusión se volcó en torno a si el propietario poseía los derechos de desarrollo. Si bien las definiciones del derecho de propiedad varían de país a país, según el balance entre el interés del propietario y el interés general, mayormente, los usos y aprovechamientos del suelo se definen en los instrumentos de zonificación, y no por el derecho de propiedad.

En América Latina, los países más destacados en cuanto a reformas jurídicas en materia urbanística son Colombia y Brasil, derivadas de procesos propios de discusión y aprendizaje. En Colombia, desde hace ya bastantes años, están reglamentados instrumentos de captura de plusvalía tales como: la contribución de valorización (1921), la contribución de desarrollo municipal (Ley 9 de 1989), y la participación en plusvalía (Ley 388 de 1997). Esta larga experiencia en el cobro de plusvalías, en sus distintas modalidades, ha preparado el camino para que hoy se cobre por el aprovechamiento edilicio, lo mismo que en Brasil, donde el resultado de acaloradas discusiones políticas se han filtrado en textos jurídicos como la Ley Nacional de Desarrollo Urbano de 1983, la Constitución de 1988, y el Estatuto de la Ciudad de 2001 (Smolka y Furtado, 2014:13). Desde el movimiento de reforma urbana en la década de 1970 hasta nuestros días, la distinción entre los derechos de construir y los derechos de propiedad se ha materializado en instrumentos cada vez más sofisticados para flexibilizar las normas de desarrollo y aplicar cargas urbanísticas justas.

En el proceso constitucional de la CDMX, la inclusión de un fundamento explícito para establecer políticas de recuperación de plusvalías se descartó, luego de una gran polémica con alto impacto en los medios de comunicación, con el argumento de que atentaba contra “el patrimonio” que para las familias representa su vivienda. El episodio evoca la movilización de la idea de “plusvalía” como símil de “patrimonio familiar”, lo que entorpeció los esfuerzos genuinos por desvincular el tono de las políticas con la afectación a las familias. Desafortunadamente, la fracción inmobiliaria pesó en la filtración de distorsiones como ésta, que infundieron miedo entre la población, lo que derivó en la intervención directa del Jefe de Gobierno, quien conminó a la Asamblea constituyente a suprimir el polémico párrafo<sup>24</sup>. La asociación entre plusvalía y vivienda afectó también la disposición referente a la recuperación de plusvalías, recientemente aprobada por la Asamblea Legislativa en la Ley de Vivienda, que sería vetada por su posible sentido confiscatorio. Sin embargo, a la par, se aprobó incluir el principio de la función social de la propiedad, así como , mecanismos para

---

<sup>24</sup> Comunicado del Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, 8 de diciembre de 2016.

mitigar el impacto de proyectos urbanos. El episodio dejó en claro la torpeza y desorganización de quienes imaginaron la captación de plusvalías en el texto constitucional, a la vez que, la marrullería de quienes vieron en ello sus intereses afectados. Queda esperar la reactivación de la intención, en otros términos, y con otros protagonistas.

Como puede verse, la historia de la intervención pública sobre el potencial constructivo se asocia a coyunturas y procesos de urbanización locales. Cada ciudad tiene su debate y su lenguaje para debatir. Los nombres de los instrumentos y de las enmiendas jurídicas responden a las formas en que ocurren los debates, por eso, mientras algunos priorizan discutir “la plusvalía” (desde la ideología), otros se centran en “la propiedad” (como derecho), en “la densidad” (como objetivo de política pública), o en “el desarrollo” (como mercado). Lo cierto es que cada ciudad parte de sus experiencias y sus necesidades de financiamiento. Ningún debate se desarrolla sobre una página en blanco, sino que suele haber antecedentes de iniciativas (implementadas o apenas propuestas), que son eslabones en la continua (y siempre abierta) discusión sobre las posibilidades de financiamiento y regulación de las ciudades. La revisión histórica de estas iniciativas permite conocer que su reactivación responde a factores tan diversos como coyunturas (una guerra, un episodio de prosperidad económica, el cierre de un aeropuerto) o reformas políticas (la elaboración de una Constitución Política o la llegada de un partido al poder), que orientan las decisiones hacia un lado u otro, siempre con posibilidad de redefinir el sesgo. Por todo lo anterior, en la implementación de políticas de suelo no hay recetas, sino perspectivas.

### **1.3.2 Transferencia de potencialidad en la legislación mexicana**

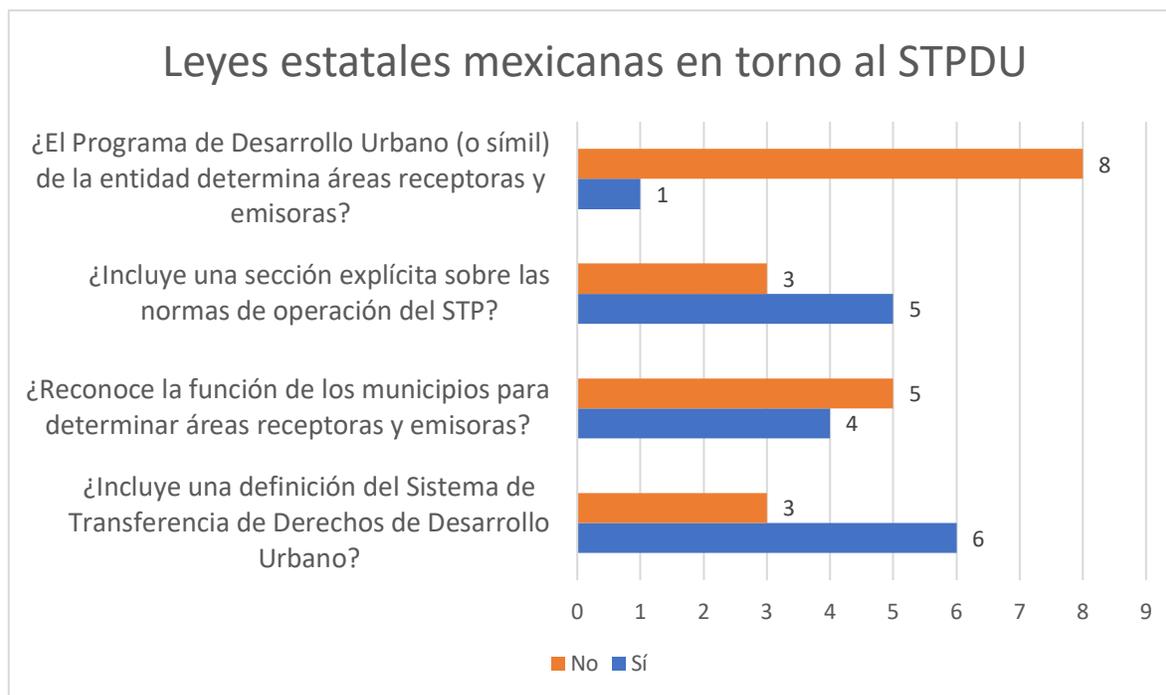
Este apartado revisa el marco jurídico que posibilita la transferencia de potencial constructivo en el país (Cuadro 1). Como resultado de examinar todos los ordenamientos que regulan el desarrollo urbano en las diferentes entidades federativas, se detectó que sólo en nueve está reconocido el instrumento, aunque en tres de los documentos ni siquiera se le define. Las entidades son: Aguascalientes, CDMX, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Tabasco; únicamente en la mitad de ellos se reconoce la función de los municipios para determinar las áreas receptoras y emisoras de potencial constructivo, aunque sólo en el caso de la CDMX, su Programa de Desarrollo Urbano define conceptualmente cuáles son las áreas receptoras y emisoras; por su parte, en seis de los ocho ordenamientos se desarrollan explícitamente las normas de operación del STPDU (Gráfica 1).

Cuadro 1. Análisis comparativo del marco jurídico en torno al potencial de desarrollo en México

Ordenamiento Jurídico	Entidad Federativa	Año de publicación	¿Incluye una definición del Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano?	¿Reconoce la función de los municipios para determinar áreas receptoras y emisoras?	¿Incluye una sección explícita sobre las normas de operación del STP?	¿El Programa de Desarrollo Urbano (o similar) de la entidad determina áreas receptoras y emisoras?
Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes	Aguascalientes	2013	Sí	Sí	Sí	No
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	CDMX	2010	Sí	Sí	Sí	Sí
Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo	Hidalgo	2007	Sí	No	No	No
Código Urbano para el Estado de Jalisco	Jalisco	2008	Sí	No	Sí	No
Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán De Ocampo	Michoacán	2007	Sí	No	Sí	No
Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit	Nayarit	2016	No	No	No	No
Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo	Quintana Roo	2018	No	No	No	No
Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa	Sinaloa	2018	Sí	Sí	Sí	No
Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco	Tabasco	2011	No	Sí	No	No

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes estatales de ordenamiento territorial.

Gráfica 1. Leyes estatales mexicanas en torno a la transferencia de potencial de desarrollo



Fuente: Elaboración propia con base en las leyes estatales en materia urbana.

En leyes donde no está definido el STPDU, aparece apenas mencionado un concepto similar a los derechos de desarrollo; tal es el caso de la ley en materia urbana de Quintana Roo (2018) que menciona el “potencial de edificación o desarrollo” de la siguiente manera:

Conforme a lo que determinen los programas de los centros de población y previa autorización y pago del *potencial de edificación o desarrollo* a favor del Municipio, en los predios aplicables, se podrá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase y se asegure la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o el equipamiento urbano y la movilidad. Los recursos que se generen se destinarán a sufragar tales conceptos. (Art. 77, fr. IIb) (cursivas propias)

En la CDMX, la entidad donde el instrumento se lee más sofisticado en su marco normativo, el Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano (STPDU) fue incluido en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada en 1996 (aun cuando el instrumento está referido ya desde un Acuerdo administrativo de 1988) y en el Programa General de Desarrollo Urbano del mismo año; en este último se explica de la siguiente manera:

#### Transferencia de potenciales de desarrollo

Se considerará la posibilidad de aplicar a la ciudad en su conjunto el instrumento de transferencia de potencial de desarrollo que ha venido utilizando el Gobierno del Distrito federal en el centro histórico de la CDMX, con el propósito de generar inversiones para rehabilitar edificios de valor histórico.

Para tales fines, los propietarios de predios podrían adquirir el potencial de desarrollo de los predios circunvecinos, con base en los coeficientes de ocupación y utilización del suelo que consignen los programas delegacionales y parciales para *la zona homogénea* donde se encuentren ubicados.

Ello les permitirá incrementar los citados coeficientes en su propiedad manteniendo en la zona de que se trate las densidades previstas por los programas, y trasladando la carga tributaria en materia de gravámenes a la propiedad raíz de los predios que transfieren su potencial de desarrollo a los predios que lo adquieren (cursivas propias).

En la actualidad, el STPDU está normado por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) (publicada en 2010; cap. III, art. 82 al 85), y su Reglamento vigente (publicado el 15 de marzo de 2018; cap. III, art. 51 al 61), así como por el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF) vigente (publicado el 31 de diciembre de 2003), y por cada uno de los Programas Delegacionales. Para dar cuenta de cómo se concibe el instrumento en su contexto local, es imprescindible leer con atención su definición en los ordenamientos antes citados, a manera de enfatizar los objetivos concretos en que se fundamenta su diseño y operación.

*Cuadro 2. Definición del STPDU en la LDUDF y el PGDUDF vigentes*

LDUDF, 2010	PGDUDF (vigente), 2003
<p>Artículo 82. El Sistema de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano, es un instrumento de planeación y ordenamiento del desarrollo urbano, cuyo objeto es <b>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.</b> El Sistema será aplicable en todo el territorio del Distrito Federal, de acuerdo a las disposiciones de todos los Programas de Desarrollo Urbano. En el caso del suelo urbano, se podrán transferir los derechos excedentes en intensidad de construcción permisible, no edificados, de un predio a otro, conforme al procedimiento y a las modalidades que establece el reglamento. En el caso del suelo de conservación, se estará a lo que determine la Secretaría, previa opinión de la Secretaría del Medio Ambiente. (LDUDF, 2010:40)</p>	<p>3.3.2. El Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano, es el conjunto de normas y procedimientos que permiten <b>ceder los derechos excedentes o totales de intensidad de construcción no edificados que le corresponden a un predio a favor de otro</b>, sujetándose a las disposiciones de los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano y a la autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Constituye, además, un <b>mecanismo para fomentar acciones de rescate patrimonial, a través de una mejor distribución de los potenciales de edificación.</b> El sistema deberá ser un instrumento capaz de adecuarse a las políticas y objetivos propuestos por este Programa General. (PGDUDF, 2003:121-122)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en LDUDF, 2010 y PGDUDF, 2003

Del Cuadro 2 se lee que la LDUDF refiere el doble potencial del instrumento: por un lado 1) obtener el máximo y mejor uso del suelo urbano, en el sentido de evitar la subutilización de infraestructura, es decir, se define como una herramienta de regulación del suelo; y, por otro lado, 2) financiar la preservación de patrimonio urbano y ambiental. Este segundo objetivo es una innovación con respecto a la ley en la materia en su versión anterior.

## 1.4 Tipologías de instrumentos de ordenamiento territorial

Varias propuestas de tipologías se retoman a continuación, a manera de sistematizar las características comunes de ciertos instrumentos genéricos. Lo que importa acá reconocer son las variadas formas de clasificarlos, según el sesgo de quien propone las categorías, de manera tal que, algunos prestarán mayor atención a los objetivos de los instrumentos, otros, a las formas de implementación, y algunos más, a los principios que les subyacen. No hay una forma correcta de clasificar instrumentos, sino tipologías diversas que ayudan al análisis de sus ventajas y desventajas. Cabe recordar que este proyecto de investigación está enfocado a la transferencia de potencial constructivo adicional, por lo que se hace el ejercicio de ubicar el instrumento en cada una de las tipologías presentadas, lo que resulta en una caracterización interesante, que permite leer su fundamentación jurídica, económica y operativa en el marco general de la planeación.

Cuadro 3. Propuesta dicotómica de clasificación de instrumentos de desarrollo urbano



Fuente: ITDP, 2015:25

La simpleza de la primera clasificación de instrumentos que se presenta (ITDP, 2015) es un buen punto de partida por la forma dicotómica de entender las acciones sobre el suelo urbano, donde unas implican normas, y otras, ingresos (Cuadro 3). De alguna manera, las definiciones que de cada instrumento pueden leerse guardan conexión unas con otras.

Siguiendo la propuesta, en síntesis, los instrumentos normativos son disposiciones jurídicas que persiguen objetivos en relación con el territorio, a través de la facultad de las autoridades de desarrollo urbano para la toma de decisiones sobre el suelo y la imposición de sanciones. Por su parte, los instrumentos económicos son aquellos gravámenes o herramientas de financiamiento para el desarrollo urbano. Si bien la propuesta evade un enfoque más allá de lo meramente urbano, representa un esfuerzo sintético por presentar una diversidad de instrumentos en un informe institucional de divulgación, intitulado “El desarrollo orientado al transporte. Hacia ciudades bajas en emisiones”, publicado en 2015.

En adelante, se presentan clasificaciones más rigurosas de acuerdo con el sesgo desde donde se proponen. En primer lugar, se presenta una clasificación jurídica<sup>25</sup> que identifica cuatro tipos de instrumentos: de planeación, de control, de financiamiento, y de movilización de suelos (Cuadro 4). El primer tipo refiere los distintos ordenamientos jurídicos de escala federal o local que regulan el territorio, ya sean leyes y reglamentos, y en particular, los planes y programas de desarrollo urbano y ambiental –o en un término más eficaz, programas de ordenamiento territorial (POT)–. Por su parte, los instrumentos de control son aquellos cuya función es la de verificar el cumplimiento de las normas, en los términos de las legislaciones locales, como: licencias o manifestaciones de construcción, dictámenes, autorizaciones de reotificaciones, de cambios de uso de suelo, de fusiones, de subdivisiones, de fraccionamientos, etc. Como tercer tipo están los instrumentos de financiamiento, que se pueden clasificar en contribuciones y aprovechamientos. Entre las contribuciones encontramos los impuestos, las contribuciones de mejoras, y los derechos; mientras que los aprovechamientos refieren otros tipos de ingresos, siempre que no sean tributarios. De acuerdo con el autor de esta clasificación, Antonio Azuela, es en la categoría de “aprovechamientos”<sup>26</sup> donde pudieran identificarse los cargos por potencial edificatorio, toda vez que no son tributos, y más bien, su recaudación tiene fines extrafiscales, en este caso, regular la conformación de nuevos espacios urbanos. Por último, los instrumentos de movilización de suelos resultan aquellos que tienen por objetivo la adquisición pública del suelo, ya sea por causa de utilidad pública o para evitar procesos especulativos, por ejemplo, las reservas territoriales, el derecho de preferencia o derecho del tanto, y la expropiación.

*Cuadro 4. Clasificación jurídica de instrumentos de ordenamiento territorial*

De planeación	De control	De financiamiento	De movilización de suelos
leyes	licencias	contribuciones	reservas territoriales
reglamentos	dictámenes	aprovechamientos	derecho de preferencia
POT	autorizaciones		expropiación

Fuente: Elaboración con base en Clasificación jurídica propuesta por Azuela, 2022.

Si atendemos el grupo de instrumentos de planeación, tenemos que hay una gran variedad de herramientas que coinciden en: incentivar (o desincentivar) tendencias sobre el suelo urbano; y, como en cualquier práctica sobre el territorio, importa categóricamente su

<sup>25</sup> Clasificación propuesta por Antonio Azuela, en la sesión “Instrumentos de financiamiento” impartida en el marco del Diplomado en Estudios Socio Jurídicos del Suelo Urbano.

<sup>26</sup> Aunque el cobro por potencial edificatorio se denomina indistintamente en esta tesis como aportación, cargo o contribución, esto no refiere su naturaleza fiscal, a partir de la cual, se reconoce como aprovechamiento, y no como contribución.

escala, es decir, que podemos referir instrumentos que van de la microplaneación a la macroplaneación. Como instrumentos de la microplaneación, puede nombrarse a la propiedad colectiva y a los impuestos al suelo. En la transición de la micro a la macro planeación, puede reconocerse la llamada *planeación intermedia*, que refiere “instrumentos que permiten tomar decisiones en el territorio, más allá de lo establecido por el plan general”<sup>27</sup> (Rojas, 2019), como ejemplos de ésta, existen: operaciones urbanas, convenios urbanísticos<sup>28</sup>, planes parciales de desarrollo urbano, o proyectos urbanos integrales (también denominados “macroproyectos” o “grandes proyectos urbanos”). Por su parte, entre los instrumentos de la macroplaneación –que implican grandes esfuerzos de negociación entre actores– están: la zonificación estructuradora (con ejemplos puntuales como la zonificación inclusiva o las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado), el reajuste de tierras y la expropiación.

Cada instrumento de ordenamiento territorial (OT) presenta objetivos y ventajas distintos, que deben considerarse en función de los contextos de cada proyecto y el marco institucional de cada ciudad. Smolka y Amborski (2003) identifican tres categorías generales para clasificar estos instrumentos, dos de naturaleza fiscal y una regulatoria; si bien tal categorización sistematiza el objetivo dominante de los instrumentos, hay que aclarar que la identificación de un instrumento como fiscal no lo excluye de ser también regulatorio, y viceversa. En el Cuadro 5, se clasifican instrumentos implementados en la CDMX, de acuerdo con la tipología de estos autores, que identifican los “Cargos por derechos de construcción” como instrumentos regulatorios, en tanto no necesariamente están basado en una contribución establecida con vencimientos fijos (a diferencia de las Contribuciones), sino que reflejan un pago negociado caso a caso (2003:60).

Cuadro 5. Instrumentos implementados en la CDMX, clasificados como fiscales o regulatorios

	Instrumentos fiscales		Instrumentos regulatorios
Tipos:	Impuestos	Contribuciones	Regulaciones
Principal objetivo:	Fortalecer la tributación	Financiar infraestructura urbana	Regular el suelo y controlar el mercado de tierras
Implementados en la CDMX <sup>29</sup>	Predial	Contribuciones por mejora Tasas de impacto	Cargos por derechos de construcción Cesiones urbanísticas

Fuente. Elaboración con base en Smolka y Amborski, 2003; Furtado 1997.

Esta clasificación resulta atractiva porque advierte el carácter extrafiscal de ciertos instrumentos, es decir, identifica en los instrumentos regulatorios la intención de promover conductas positivas en relación con el suelo urbano y el ambiente. Así como existen instrumentos diseñados con fines recaudatorios, también los hay para incentivar conductas deseables por parte de los usuarios del suelo. Esta tipificación juzga importante el que las

<sup>27</sup> Clasificación propuesta por la especialista Ma. Cristina Rojas Eberhard.

<sup>28</sup> Término utilizado en la legislación urbanística española, que alude los acuerdos entre autoridades y particulares con el objetivo de negociar el orden espacial en beneficio del interés público; sobre su tipología y naturaleza jurídica, consultar Franch y Gifreu (2005). En la CDMX se reconocen como “Sistemas de Actuación por Cooperación”.

<sup>29</sup> En el capítulo 2 se desarrolla históricamente cada uno de los instrumentos, seleccionados por su destacado impacto y la frecuencia de su implementación en la CDMX.

cuotas sean fijas o negociadas, en tanto, las cuotas fijas se reconocen como Contribuciones (por tanto, voluntarias, a diferencia de los impuestos), cuyo cálculo está reglamentado y depende de criterios fijos. Es interesante notar la evolución en diferentes ciudades de las contrapartidas negociadas directamente con las autoridades para obtener ventajas en cuanto a autorizaciones o facilidades administrativas, ya sea inspiradas en la legislación local, o bien, formuladas como precedentes para futuras negociaciones.

Desde esta perspectiva, podría considerarse que los cobros por potencial constructivo adicional buscan simultáneamente ser una fuente de financiamiento, distribuir el espacio edificable de manera eficiente (en ese sentido, es de carácter regulatorio), e incluso, capturar plusvalía derivada del hecho generador (no tributario) que representa el otorgamiento de un mayor aprovechamiento urbanístico. Este último objetivo nos invita a reconocer otra tipología, esta vez basada en la captura de plusvalía.

En esta línea, Rachel Alterman (2012) clasifica los instrumentos en tres grupos: los de Captura de Valor Macro, los de Captura de Valor Directa, y los de Captura de Valor Indirecta. La autora identifica que el término “captura de valor” suele vincularse al de “incremento inmerecido”, sin una reflexión sobre las causas del incremento de valor. Esto puede resultar tan problemático como lo es el uso de diferentes términos, según la lengua, para el mismo fenómeno (Cuadro 6).

*Cuadro 6. Términos utilizados en el mundo para referir la captura de plusvalía*

Término en inglés	Traducción al español	Definición	Dónde se utiliza
Betterment	Mejoramiento	El incremento del valor del suelo directamente generado por decisiones de planeación y obras públicas.	Gran Bretaña y algunas de sus antiguas colonias
Unearned increment	Incremento inmerecido	Cualquier incremento del valor del suelo, ya sea por decisiones públicas o por la economía en general, aunque no por iniciativas ni esfuerzo de los propietarios.	Instancias internacionales como ONU, Banco Mundial y en literatura académica
Plus value	Plusvalor, plusvalía	Para referir “mejoramiento” o “incremento inmerecido”	Entre hispanoparlantes
Windfalls	Dinero caído del cielo	Término coloquial acuñado por los norteamericanos para referir las ganancias inmerecidas en valores del suelo	Estados Unidos
Givings	Cesiones	Término opuesto a “takings” (expropiaciones)	Estados Unidos
Value capture	Captura de valor	Término genérico que potencialmente refiere todo lo anterior.	Uso universal

Fuente: Elaboración con base en Alterman (2012)

Los Instrumentos de Captura de Valor Macro (Cuadro 7) suponen una fuerte intervención estatal; destacan: a) nacionalización de toda la tierra, b) sustitución de la propiedad privada por contratos de alquiler de larga duración, c) banco de tierras, d) reajuste de tierras.

Cuadro 7. Instrumentos de Captura de Valor Macro

Instrumento	Término en inglés	Principales características
1. Nacionalización de toda la tierra	Nationalization of all land	Común en regímenes comunistas; rechazado en la mayoría de los países actualmente.
2. Sustitución de la propiedad privada por contratos de arrendamiento de larga duración	Substitution of private property by long-term public leaseholds	Sustituye el pleno dominio por un sistema de arrendamiento gubernamental de larga duración con cierto grado de seguridad sobre la propiedad.
3. Banco de tierras	Land banking	Permite al gobierno adquirir tierras para futura expansión urbana, a modo de venderla o rentarla una vez desarrollada.
4. Reajuste de tierras	Land readjustment	Permite al gobierno reconfigurar la traza de lotes y reasignar nuevos lotes y derechos de desarrollo.

Fuente: Elaboración con base en Alterman (2012)

Los Instrumentos de Captura de Valor Directa (Cuadro 8) buscan capturar todo o una parte del incremento de valor, bajo el argumento legal o moral de que el propietario debe compartir públicamente una parte de su riqueza derivada del esfuerzo de la comunidad. Siendo que su principio es la redistribución de la riqueza, no es necesario justificar mitigaciones o beneficios para el propietario.

Cuadro 8. Clasificación de los Instrumentos de Captura de Valor Directa según la causa del incremento de valor

Instrumentos de Captura de Valor Directa		Causa del incremento de valor
1. Captura del incremento inmerecido		No vinculado a decisiones públicas sino a tendencias económicas o de la comunidad.
Ejemplos:	Impuesto por transferencia de dominio	
	Impuesto sobre ganancias de capital	
2. Captura del mejoramiento		Derivado de una decisión pública relacionada al desarrollo físico.
	2.1 Mejoramiento por obra pública.	Derivado de la aprobación o ejecución de infraestructura pública o servicios.
	2.2 Mejoramiento por regulación del uso de suelo	Derivado de decisiones de planeación.

Fuente: Elaboración con base en Alterman (2012)

Por último, los Instrumentos de Captura de Valor Indirecta no buscan capturar valor agregado per se, simplemente porque es “inmerecido”, sino por generar recursos para obras o servicios públicos específicos. Los objetivos son usualmente más pragmáticos y menos ideológicos que en los anteriores tipos de instrumentos.

De acuerdo con la clasificación de Alterman (2012), los cobros por potencial constructivo adicional son un Instrumento de Captura de Valor Directa, específicamente, de Captura del Mejoramiento por regulación del uso de suelo. La decisión pública sobre una disposición del suelo más rentable es la causa del incremento de su valor, y esto es el argumento para capturar todo o una parte de éste. Es común que, en México, los propios operadores del STPDU no lo reconozcan como un instrumento de captura de plusvalía, y si bien su implementación podría ser más ambiciosa en ese sentido, por la forma como se estima

la Cesión Onerosa, se comprueba que, algo de plusvalía es capturada, aunque sea en una mínima proporción.

Hay que también tener en cuenta que los instrumentos sólo tienen sentido cuando se les vincula a objetivos de política urbana, idea que nos remite a una tipología más. Debe quedar claro que de acuerdo con el objetivo se promueve uno u otro instrumento, e incluso más de uno. Los objetivos formulados en políticas igualmente se intersecan, o se operan por escalas. Podemos convenir, por ejemplo, que un objetivo general como “alcanzar ciudades más justas” es universal y amerita políticas sociales, políticas urbanas, políticas de cambio climático, políticas económicas, y un largo etcétera; la clave está precisamente en definir la esfera de acción gubernamental desde donde promoverlo. Como es de imaginarse, hay una gran cantidad de acciones que irremediamente involucran la gestión y el financiamiento del suelo, de ahí que se hable de políticas de suelo, centro de interés en esta investigación.

Cuadro 9. Instrumentos implementados en la CDMX por objetivo de política de suelo



Tipos de instrumentos	Objetivo de política urbana	Materialización de la política urbana	Ejemplos de instrumentos
<b>Orientados a la movilidad</b>	Promover el uso de transporte masivo y eficiente.	Infraestructura de movilidad (ciclista, transporte público masivo, ejes viales) Parquímetros	Aportaciones urbanísticas (exacciones) Contribuciones por plusvalía <b>Transferencia de potencialidad</b>
<b>Para mejoramiento urbano</b>	Impulsar acciones de mejoramiento del entorno.	Infraestructura EP del Patrimonio rehabilitado	Áreas de actuación <b>Transferencia de potencialidad</b>
<b>Enfocados a vivienda</b>	Fomentar el acceso equitativo a vivienda.	Unidades de vivienda asequible e incluyente	Regularización de la tenencia de la tierra Incorporación de predios Zonas especiales de interés social Expropiación Cesiones urbanísticas <b>Transferencia de potencialidad</b>
<b>Para la adaptación y mitigación climática</b>	Incrementar la resiliencia ante los riesgos por el cambio climático y reducir las emisiones de carbono.	Infraestructura de movilidad, transporte y espacios verdes urbanos Suelo de conservación	Aportaciones urbanísticas Bonos verdes (de carbono) <b>Transferencia de potencialidad</b>

Fuente: Elaboración propia.

El Cuadro 9 presenta una propuesta propia para enunciar algunos de los objetivos más visibles de políticas de suelo vinculados a instrumentos, con énfasis en la transferencia de potencialidad. Los ejemplos de instrumentos están seleccionados en virtud de objetivos de política pública asociados a problemas propios de la CDMX, donde la transferencia de potencialidad, en la práctica, se ha asociado tanto a mejoras urbanas (patrimonio rehabilitado) como a vivienda social. Conviene aquí decir que en 1988 se formalizó la implementación del Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano para el financiamiento del patrimonio arquitectónico del Centro Histórico, y en 2009 y 2010, se aplicó para el desarrollo de vivienda social en ciertas “Áreas de impulso” de la alcaldía Venustiano Carranza. En otras partes del mundo, la transferencia de potencialidad se ha aplicado con objetivos orientados a la movilidad, así como a la adaptación y mitigación climática. Tal es el caso, de Porto Alegre, Brasil, cuyo municipio promovió, en 2004, el intercambio masivo de inmuebles por potencial

constructivo (negociado predio a predio), como forma de reducir el costo de indemnizaciones, con lo que se redujo el presupuesto destinado a expropiar inmuebles para la ejecución de la Tercera Avenida Perimetral (una vía de 12 km que conecta el norte con el sur)<sup>30</sup> (Uzon, 2014). De igual manera, se registran experiencias en Francia y Estados Unidos en que se intercambia potencial edificatorio en suelo urbano por el compromiso de conservar áreas verdes o rurales<sup>31</sup>.

Otra tipología que interesa revisar es una propuesta académica de Hernández y Hoyos (2018) para clasificar instrumentos implementados en América Latina. Para el caso de México, distinguen instrumentos “Para Zonas Ocupadas” de aquellos “Para Oferta Nueva de Suelo”. Entre los primeros reconocen aquellos relacionados con la propiedad (predial), así como con su adquisición (Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, o impuesto de traslación de dominio, derechos por inscripción), ganancias por su venta o alquiler (Impuesto Sobre la Renta), y las variantes del impuesto a la plusvalía, transferencia de potencial y polígonos de actuación. Mientras que sobre los “Instrumentos fiscales para oferta nueva de suelo” señalan un conjunto de recomendaciones relativas a acciones de planeación, control y sanción. Esta simple división con enfoque territorial nos deja ver que no se utilizan los mismos instrumentos sobre suelo consolidado que sobre suelo en expansión; algo tan simple pero fundamental al momento de focalizar acciones. En una clasificación más general, los autores enmarcan la Transferencia de Derecho de Construcción en dos categorías distintas, la de “Financiamiento” y la de “Redistribución de costos y beneficios del desarrollo urbano”, lo que nos da cuenta de la ubicuidad del instrumento cuando de clasificarlo se trata.

Cuadro 10. Selección de instrumentos publicados por la Sedatu en 2020

Instrumentos	¿Qué es?	¿Para qué es?
Reajuste parcelario	Proceso en el que se interviene propiedades urbanas, para combinar pequeños lotes o parcelas en un gran lote.	Permitir una subdivisión y un desarrollo más eficientes de los terrenos, que son dotados de infraestructura, servicios y equipamientos.
Impuesto predial	Instrumento fiscal que tasa la propiedad inmobiliaria.	Implementar políticas urbanas municipales, ya que se puede diseñar como un incentivo (positivo o negativo) para alcanzar los objetivos del desarrollo urbano.
Contribución por mejoras	Impuesto que grava las plusvalías resultantes de las intervenciones urbanas puntuales realizadas por el Ayuntamiento.	Dar viabilidad financiera a las obras de infraestructura, imagen urbana y espacio público.
Contribuciones especiales de	Captaciones financieras diseñadas para compensar a la sociedad por los daños que	Distribuir de manera más equitativa las cargas de la urbanización.

<sup>30</sup> Cabe pensar si esta experiencia pudo haberse replicado para financiar la ‘Supervía’ en la CDMX, inaugurada en 2013, luego de una importante movilización ciudadana contra su construcción, cuyo origen fueran las condiciones en que ocurrió la expropiación de los más de cien inmuebles por los que atraviesa esta vía rápida que conecta el sur poniente de la ciudad.

<sup>31</sup> Esta lógica se explica en el último capítulo, mediante ejemplos, en el apartado sobre “Conservación ambiental”.

impacto urbano y ambiental	producen intervenciones urbanas provocando externalidades o costos sociales.	
Pago por servicios ambientales	Incentivo económico a los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe de predios que se pretenden proteger y conservar por las acciones de preservación y restauración en áreas estratégica.	Asegurar que las zonas de conservación ambiental no cambien de uso por presiones económicas.

Fuente: Selección propia de instrumentos con base suelo, extraídos de la Tabla 24 “Cartera de Instrumentos” publicada en el documento *Lineamientos simplificados. Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano* (Sedatu, 2020:70)

Es pertinente señalar que hay disposición por parte de las autoridades tanto federales como locales para implementar instrumentos relacionados al potencial constructivo. Prueba de ello es su inclusión tanto en el documento *Lineamientos simplificados. Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano* que en 2020 publicó la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) (Cuadro 10), como en el Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial de la CDMX 2020-2035 (Cuadro 11), que se encuentra en discusión al momento de concluir esta tesis.

Cuadro 11. Propuesta de “Clasificación de los instrumentos de planeación” en el Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial de la CDMX 2020-2035

Planeación y regulación	• PGOT; PGOT de la Alcaldía; PPDU, áreas de Actuación; SAC, AGE
Adquisición de suelo	• Expropiación; Usucapión o prescripción positiva; Derecho de preferencia por el tanto; Reagrupamiento parcelario; Compraventa; Permuta; Donación
I. de control	• INVEA
I. de gestión	• Asociaciones público-privadas; los polígonos de actuación; los convenios de concertación; los convenios de coordinación
I. de financiamiento	• Contribuciones y aprovechamientos; Emisión de certificados bursátiles; Recursos propios; Financiamiento público; Financiamiento privado; Fideicomisos; Bonos de carbono; Pago por servicios ambientales
I. de fomento y focalización de inversión	• Facilidades administrativas; Estímulos y reducciones fiscales; Transferencia de potencialidades
Participación	• Consulta pública; Referéndum; Plebiscito; Iniciativa popular; Presupuesto participativo
NOMS de ordenamiento ecológico e impacto ambiental	• Once NOM-XXX-ECOL-XXXX
Normas Generales de Ordenación	• Norma 1 a 29

Fuente: Elaboración propia con base en el cap. 6 Análisis de los instrumentos de planeación y de las normas generales de ordenación del Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial de la CDMX 2020 - 2035

De todo lo anterior resalta que hay tantas clasificaciones de instrumentos como intenciones de análisis. La importancia de categorizar un instrumento es tener claridad sobre el sentido que tiene en el contexto en que opera, y el enfoque desde el que se promoverá su

uso (o desestimaré, por parte de sus detractores). La lección que dejan diversas experiencias internacionales es que un instrumento propuesto por ciertos actores con un objetivo eje puede transitar hacia otros, según el marco de referencia de quienes estén a cargo de su legislación, operación y evaluación. Los instrumentos no son inertes, sino que tienen una trayectoria marcada por distintas fases, en que sus objetivos y sus procedimientos se reestructuran en el tiempo y el territorio. Por estas variaciones, la perspectiva histórica es de gran relevancia, y se aplica en varios de los apartados que hacen un recuento sobre el uso de ciertos instrumentos de ordenamiento territorial y financiamiento urbano.

### 1.4.1 Modalidades de transferencia de potencial constructivo

Luego de una revisión a los tipos de instrumentos en términos generales, queda concentrarse en aquellos cuyo objeto es regular la transferencia del potencial constructivo, que no es otra cosa que el acto administrativo de decidir sobre su redistribución en el espacio. Hay tantas modalidades como contextos para hacerlo. De la variedad de experiencias consultadas, se propone una clasificación sencilla con base en el origen del potencial constructivo que se transfiere (Cuadro 12). El primer grupo abarca aquellas transferencias de potencial constructivo directamente entre privados. La autorización permite la cesión de derechos de desarrollo de un predio emisor hacia uno receptor, y su costo es definido (con base en la oferta y la demanda) y transferido entre particulares; la transacción implica ingresos mínimos para la ciudad, aunque no por ello deja de verse beneficiada en términos de su desarrollo y de la conservación de su patrimonio. Esto ocurre así en el caso de Nueva York, con el mercado de derechos de desarrollo, y de la CDMX, con los polígonos de actuación. El segundo grupo implica la transferencia de potencial constructivo desde un banco donde se acumula potencial constructivo para redistribuir, como en Sao Paulo donde se emiten públicamente bonos a través de los CEPACS, lo mismo que en CDMX, donde existe una Reserva Pública de Intensidades de Construcción, y en Nueva Jersey, en que hay un programa estatal para gestionar la inscripción y la adquisición de derechos de desarrollo. Se comparten a continuación algunas de las condiciones particulares de implementación en cada caso.

*Cuadro 12. Modalidades de transferencia de potencial constructivo según su origen.*

Origen del Potencial Constructivo	Modalidades de Transferencia	Ejemplos de instrumentos	Ciudades en que se implementan
Privado	Transferencia directa de potencial constructivo entre privados.	Air rights Polígonos de actuación	Nueva York, EU CDMX, México
Banco o reserva (estatal)	Venta, arrendamiento o subasta pública de potencial constructivo desde el banco o reserva que lo acumula.	CEPACS STPDU Pinelands Development Credit Program	Sao Paulo, Brasil CDMX, México Nueva Jersey, EU

Fuente: Propuesta propia.

La transferencia de ‘air rights’ en Nueva York es una práctica común en la cual intervienen gestores encargados de poner en contacto a propietarios y desarrolladores, ofertantes y demandantes de derechos de desarrollo respectivamente, para asistirlos en su

evaluación y transferencia. El mercado de derechos de desarrollo es a tal punto una realidad que hay agencias<sup>32</sup> –con conocimientos de ordenamientos y códigos de construcción– dedicadas a consolidar bases de datos y una red de relaciones públicas para procurar transacciones ventajosas para las partes. Este servicio resuelve uno de los principales problemas para la transferencia directa, es decir, el de la simultaneidad de oferta y demanda de derechos de desarrollo. Cuando no está garantizada la disponibilidad de potencial constructivo transferible, los demandantes pudieran obtenerlo de otro modo o perder interés, y a su vez, si los oferentes no consiguen vincularse con quien pueda aprovechar su potencial, el instrumento se estanca, lo que sólo puede revertirse a partir de una base de datos que relacione el interés de unos y otros.

Por su parte, en Sao Paulo, desde el 2004, se utilizan los Certificados de Potencial Adicional de Construcción –conocidos como CEPACs–, los cuales funcionan “a través de subastas públicas (electrónicas) en las que los desarrolladores adquieren metros adicionales de construcción a través de un proceso transparente (...)” (Sandroni, 2014:8). Quizás sea este instrumento la versión más madura y compleja en su género, lo que sólo es posible gracias a los muchos precedentes puestos a prueba<sup>33</sup>, así como a la discusión pública de conceptos como el de ‘Suelo Creado’, que en 1975 fue un parteaguas para el sucesivo diseño de instrumentos urbanísticos innovadores en la regulación del potencial constructivo. Debe decirse también que esta modalidad exige condiciones que pueden no estar resueltas en otras ciudades donde se pretenda implementar; por ejemplo, un mercado financiero sofisticado que respalde las operaciones inmobiliarias, la capacidad técnica para realizar las subastas electrónicas, y la comprensión de sus ventajas por parte de los interesados en adquirir potencial adicional de construcción. La reglamentación de la concesión onerosa del derecho de construir (por sus siglas en portugués OODC) en el ‘Estatuto de la Ciudad’ (ley federal aprobada en 2001) fue el hito que posibilitó esta modalidad de instrumento, que entre 2004 y 2021, ha recaudado más de \$1,300 millones de dólares en ingresos (Smolka, 2022). En contraste, para este mismo período, el Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano en la CDMX ha capturado una cifra cercana apenas a los 20 millones de dólares. El instrumento mexicano se utiliza no sólo para construir más en altura sino sobre la superficie (desplante), es decir, alterando el porcentaje de área libre. Por su parte, los Cepacs son canjeables también por la autorización de cambios de uso de suelo y por aumentos de la tasa de ocupación, no solamente por potencial adicional de construcción. Es muy importante decir que para que la OODC funcione, debe establecerse un Coeficiente de Aprovechamiento básico, el cual, fija el aprovechamiento autorizado sin pago de contraprestación. Éste puede ser único para toda la ciudad, o bien, con valores variados según se defina, en consideración de que la diferencia entre tal Coeficiente básico y los límites máximos representa un intervalo

---

<sup>32</sup> “The Curtis Group” es una de ellas. El portal en que se anuncian sus servicios está orientado a explicar qué son los “air rights”, ofrecer ejemplos de su valor en el mercado y socializar sus ventajas; una de las frases con que lo hace resulta en un juego de palabras (en inglés) que se traduciría como: “El arte de vender tus derechos aéreos por el precio adecuado” [“The art of selling your air rights for the right price...”], extraída de: <http://www.airrightsny.com/p/about-us.html>

<sup>33</sup> Destacan las ‘Operaciones interligadas’, vigentes entre 1986 y 1998, aunque suspendidas por orden judicial al declararseles inconstitucionales por alterar la ley de zonificación; y las ‘Operaciones urbanas’, vigentes desde inicio de la década de los noventa para financiar intervenciones en áreas donde se ofertaba potencial constructivo adicional. Para un recorrido sistemático en torno a la reglamentación e implementación de estos instrumentos, ver Maleronka y Furtado (2014).

posible de ser cobrado. La falta de claridad en la definición de Coeficientes básicos y máximos entorpecería la implementación de cualquier instrumento en este sentido.

Un caso en que los Coeficientes de Aprovechamiento se asignan diferenciadamente es en la Reserva Nacional de Pinelands, en Nueva Jersey, donde se ha promovido el “Pinelands Development Credit Program”, un mecanismo de transferencia de derechos para financiar su conservación. Éste funciona a partir de un Banco de Derechos de Desarrollo, una agencia estatal independiente encargada de promocionar el programa y administrar las transferencias. En un ejercicio de planeación inicial, se delimitaron 23 áreas receptoras de derechos de desarrollo (en jurisdicciones distintas a la reserva), y a su vez, a las áreas emisoras de valor ambiental se les asignaron créditos equivalentes a derechos de desarrollo, de acuerdo con su vocación (zona agrícola, de conservación, de humedales). La experiencia de compraventa de derechos de desarrollo se facilita a través de un Banco que los compra y almacena para disposición de los interesados. De esta manera, no se debe esperar a que alguien venda donde se quiere comprar; algo similar al esquema antes comentado de Nueva York, con la salvedad de que la transacción no es entre privados, sino que hay un tercero estatal involucrado, que además cumple un rol improtante para transparentar el mecanismo. Esto se logra con la publicación del precio de venta de los derechos de desarrollo, en un portal fácil de consultar, con base en información sistematizada de cómo opero el mercado en cierto período. De esta manera, el interesado en comprar o vender potencial constructivo tiene información confiable y pública a mano, la misma que tienen todos los interesados. En Pinelands, de 1981 a 1996 sólo se transfirieron 6 mil de las 65 mil hectáreas disponibles para ser desarrolladas; esto representa apenas un 10% del stock de créditos transferibles en 15 años (Pruetz y Pruetz, 2011). Aunque cuantitativamente los propósitos originales del programa están lejos de ser alcanzados, la popularidad del esquema va en aumento por su atractivo como instrumento basado en el mercado (Bruening, 2008; Linkous, 2017). De hecho, Pinelands es uno de los más de 200 programas de transferencia de derechos en Estados Unidos, evaluados a profundidad por Rick Pruetz, quien ha publicado numerosos balances sobre su implementación, y cuyos registros identifican un incremento de 130 programas en 1997 a 283 en 2014, es decir, más del doble en 17 años. En su análisis a propósito de los cuarenta años de su uso en aquel país, Rick Pruetz y Erica Pruetz (2007) identifican 181 programas en 33 estados, gracias a los cuales, se habían preservado 121,405 hectáreas de espacio abierto, áreas naturales y zonas agrícolas. Asimismo, advierten que alrededor del 20% de los programas tiene un énfasis en la preservación agrícola; la mayoría están localizados en Maryland y el sureste de Pennsylvania, donde predominan comunidades Amish y Menonitas altamente productivas. En perspectiva, claramente, la transferencia no es un fin en sí mismo, sino un incentivo para la preservación de áreas ambientales, aunque a decir de varios especialistas sus resultados han sido más bien decepcionantes (Linkous, 2017; Clinch and Eoin O’Neill, 2010).

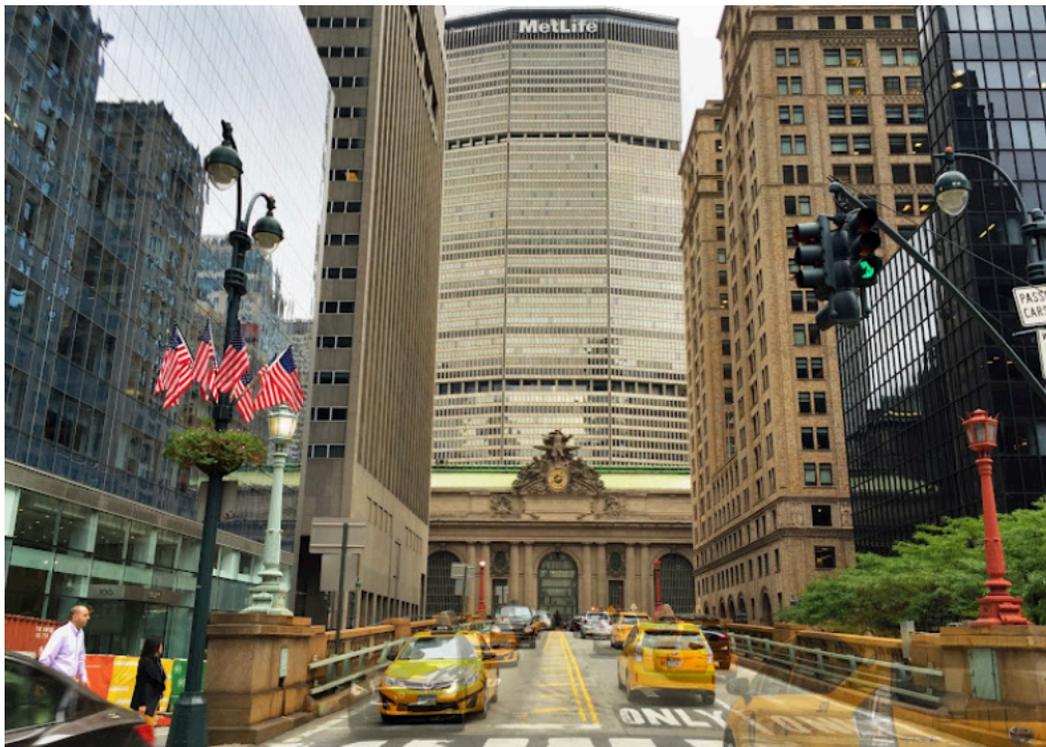
Aunque ningún balance es particularmente optimista respecto del uso de la transferencia de potencialidad, se han advertido condiciones para encaminar su mejor aprovechamiento. Por un lado, el equilibrio entre la asignación de derechos de desarrollo en zonas emisoras y receptoras, en consideración de que una sobreoferta comprometería su sentido. Ligado a esto, debe cuidarse que los oferentes tengan incentivos para vender potencial constructivo, y que los compradores tengan interés en comprarlo; esto sólo puede lograrse otorgando facilidades administrativas y atractivos económicos en ambos sentidos. Por último, se ha comprobado que el apoyo de un Banco de derechos de desarrollo, o una estructura institucional especializada en su gestión, representa una ventaja para un control

adecuado del potencial constructivo (Rénard, 2007). Como se ha visto hasta ahora, diferentes modalidades de transferencia operan actualmente para redistribuir el potencial constructivo, algunas con énfasis en la conservación patrimonial (como en Nueva York), otras, en la preservación ambiental (como en Nueva Jersey). Antes de revisar la aplicación del instrumento en la capital mexicana, es útil conocer más sobre sus orígenes en una de las ciudades que más ha aprovechado su potencial, Nueva York.

### 1.5 Historias de Nueva York. Growth is in the air

Entre los muchos edificios que han aprovechado derechos aéreos en Nueva York, interesa presentar algunos casos representativos de la transacción entre edificios que buscan preservarse y aquellos que buscan crecer. Este intercambio está previsto en el Código de Zonificación de la ciudad, e igual que en otras, genera críticas por el impacto de los proyectos en altura que promueve.

*Imagen 2. Edificio Metlife construido por encima de una parte de la Estación Central de Nueva York*



Fuente: Googlemaps, 29 de marzo de 2021

La Estación Central de Nueva York fue pionera en aprovechar el espacio por encima de sus vías; desde 1913 había conseguido capturar ingresos a cambio de derechos aéreos para erigir nuevos edificios. Cuarenta años después, luego de una crisis financiera, lo hacía de nuevo, concediendo espacio para el edificio Pan Am (hoy edificio Metlife, ver Imagen 2), y para varios otros en la zona. En 1967, la estación fue declarada como ‘city landmark’ por la Comisión para la Preservación de Monumentos Históricos de Nueva York, lo que limitó

tentativas intermitentes de demolición o de afectaciones a su estructura histórica. Precisamente, la década de los sesenta marcaría el inicio del uso de derechos aéreos para preservar monumentos históricos. El Código de Zonificación de 1961 (que sustituye la versión de 1916) estableció nuevos índices de ocupación y edificabilidad, a la vez que introdujo concesiones para los desarrolladores, en el sentido de aprovechar potencial de desarrollo subutilizado, particularmente entre monumentos históricos. La práctica de transferir derechos aéreos desde un punto a otro para preservar monumentos históricos (en situaciones financieras complicadas) se convertiría en una tendencia, como advierte la columna de Howard Blum en el *New York Times*, “Museos voltean a los derechos aéreos para obtener ingresos” (7 de enero de 1983):

Varios museos de la ciudad de Nueva York, obligados a encontrar alternativas para lidiar con las presiones económicas, han descubierto que uno de los activos más valiosos no está colgando entre sus colecciones, sino por encima de ellas, sus derechos aéreos. [traducción propia]

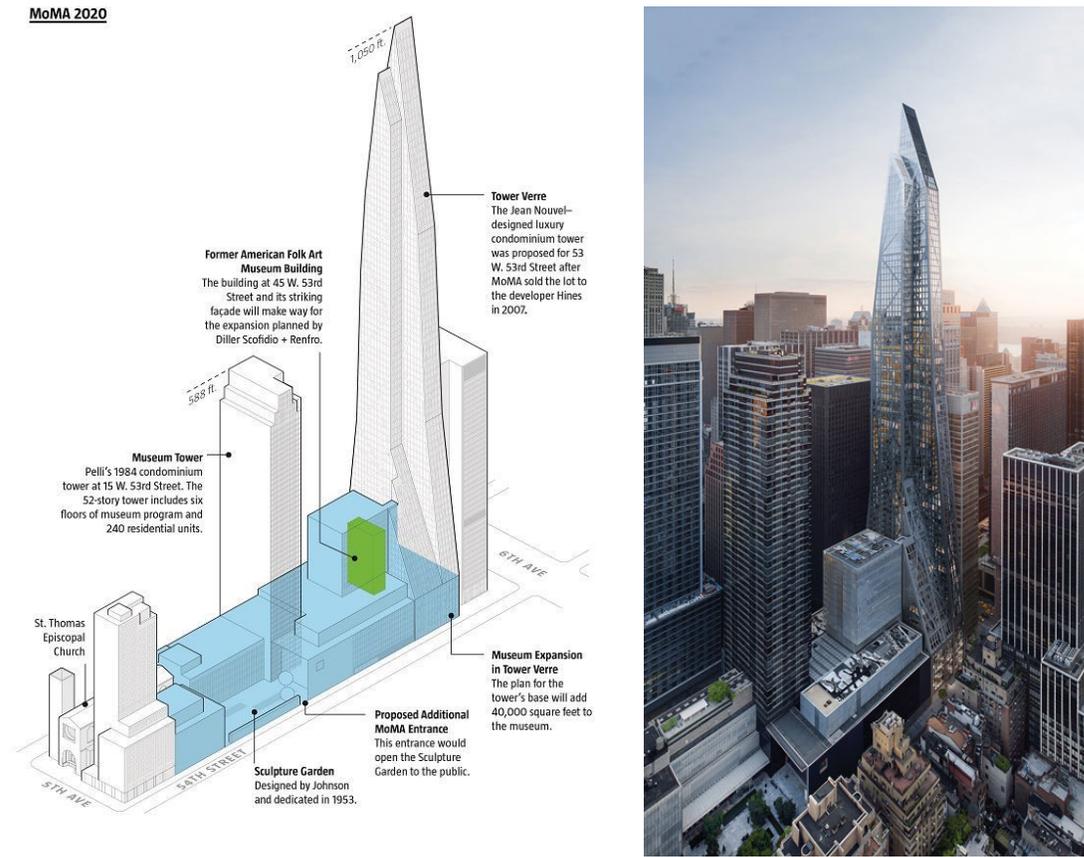
El Código de Zonificación de 1961 ha sido objeto de múltiples revisiones, algunas de las cuales, han promovido la transferencia de derechos aéreos. En la enmienda de 1968, por ejemplo, se rectificó la noción de lotes contiguos para transferir potencial, para dar paso a que lotes cercanos (incluso al otro lado de la calle) pudieran relacionarse como predios emisores y receptores de derechos aéreos, siempre que la densidad transferida no rebasara el 20% de la superficie total construida en el sitio beneficiario. Por su parte, la enmienda de 1969 ampliaría la distancia permitida entre predios emisores y receptores, y anularía el porcentaje máximo de superficie transferida sobre el total construido. Tales ajustes normativos han posibilitado los muchos casos que hoy pueden citarse sobre transferencia de potencial en Nueva York.

Un precedente importante en la historia de los derechos aéreos fue la adquisición que el desarrollador Charles Shaw hiciera en 1976, de un millón de pies cúbicos aéreos por encima del Jardín de Esculturas del Museo de Arte Moderno (MoMA), a cambio de 17 millones de dólares con los que el Museo mitigaba sus deudas. Adquiridos bajo el esquema de Nueva York de Transferencia de Derechos de Desarrollo, Shaw utilizó sus derechos aéreos en la construcción de una torre de apartamentos de 56 niveles sobre la calle 53ava. De acuerdo con el registro que hace Rebecca Choi (2021), el entonces alcalde de Nueva York, Abraham Beame, aclamó el “proyecto de auto ayuda”, asegurando que la transacción mostraba “cómo gobierno y sector privado podían cooperar en alcanzar el objetivo común de mejorar las vidas en la ciudad”. Según reporta la misma columna citada del *New York Times*, en contraposición a tal optimismo, autoridades hacendarias locales denunciaban las pérdidas de ingresos para la ciudad (estimadas hasta en \$5 millones de dólares anuales en este caso) por los programas de mitigación y excepción de impuestos, concedidos a los desarrolladores de la infraestructura comercial construida por encima del museo, que, sumadas al costo de proveer los servicios esenciales a los locatarios del nuevo edificio no representaban una fórmula indefectible.

Años más tarde, el MoMA estaría de nueva cuenta involucrado en otro episodio de derechos aéreos, cuando el desarrollador Gerald D. Hines adquirió en 2007 el lote contiguo al Museo para construir ahí lo que sería la Torre MoMA –también conocida como la Torre Verre, en el número 53 de la calle 53ava Oeste (53W53)– de 82 niveles y 320 metros de altura para 140 condominios de lujo. La única forma de construir una torre de la altura proyectada era mediante la adquisición de derechos aéreos de sus vecinos: el propio MoMA,

el Club Universitario de Nueva York y la Iglesia Episcopal de Santo Tomás<sup>34</sup>. Vale la pena relatar que no todos los metros cuadrados adquiridos por \$85.3 millones de dólares fueron utilizados (Jovanovic, 2014), en tanto que la Comisión de Planeación de la Ciudad de Nueva York aprobó el proyecto con la condición de reducir 200 pies de altura (61 metros) sobre el diseño original de la arquitecta francesa, ganadora del premio Pritzker, Jean Nouvel.

Imagen 3. Perfil del entorno de la Torre Verre



Fuentes: <https://www.architectmagazine.com>

A sólo unas cuantas cuadras del MoMA, se erigen dos instituciones culturales emblemáticas, el City Center y el Carnegie Hall. De acuerdo con una columna publicada en el New York Times, en enero de 1985, las autoridades de ambas instituciones proyectaban emular al MoMA ante el desafío de sus propias dificultades financieras, y en vista del perfil continuo de rascacielos comerciales hacia el oeste. En palabras de su autor, Paul Goldberger:

<sup>34</sup> Las iglesias se convirtieron en emisores ideales de derechos aéreos. En 1982, la Iglesia de Suecia (Church of Sweden) obtuvo un millón de dólares por la venta de sus derechos aéreos. También la Iglesia de St. Bartolomé—declarada ‘edificio histórico’ por su especial domo Bizantino—se benefició de esta posibilidad; en torno a ella, hubo la intención de construir una torre que afectaría su perspectiva exterior, a cambio de recursos para su preservación. Aunque esto nunca se llevó a cabo, los representantes de la iglesia, convencidos de su libertad para vender derechos aéreos, llevaron su causa hasta la Suprema Corte en 1991, misma que desechó el polémico caso que movilizó públicamente argumentos a favor y en contra de la libre compraventa de derechos aéreos.

Las instituciones podrían tomar ventaja del incremento del valor inmobiliario de sus propiedades vendiendo sus derechos aéreos y permitiendo la construcción de torres a un costado de los inmuebles históricos, que serían preservados y restaurados. [traducción propia]

Antes que estos proyectos se concretaran, se erigiría también sobre la calle 57ava Oeste, la Torre Metropolitana, cuyo desarrollador había recurrido a la fusión de predios para aprovechar los derechos aéreos correspondientes a una parte de su antiguo edificio de apartamentos, ubicado en la misma calle. La torre de 77 niveles, distribuidos en 218 metros de altura, generó polémica porque bloqueaba la vista a Central Park y por la sospecha de que sobrepasaba la altura permitida, aunque la transferencia de derechos aéreos la había posibilitado legalmente. La Torre Metropolitana se localiza a menos de diez metros de la Torre del Carnegie Hall, que sería construida entre 1988 y 1991, con 60 niveles y 231 metros de altura. Poco antes, en 1987, la Torre del CitySpire Center se construiría con 248 metros de altura, distribuidos en 75 niveles, de los cuales, 38 habían sido posibles a partir de derechos aéreos adquiridos a cambio de una contribución cercana a los doce millones de dólares, que se destinarían a las compañías de ópera y ballet, así como al teatro City Center (Steinberg, 1996:163). De esta manera, las tres torres se construirían, una a lado de la otra, en una parte de la ciudad saturada de rascacielos, habiendo generado recursos para la preservación de los inmuebles con valor histórico que los flanqueaban. En la columna del New York Times antes citada, el autor desdeña el infame diseño arquitectónico de la Torre Metropolitana, y la cacofonía de estilos en el perímetro, pero, además, hace una crítica general de la planeación urbana, en un tono que pareciera familiar hasta nuestros días:

Todos en este drama parecen haber pensado únicamente en su propio interés; la idea de que pudiera haber algo como el interés público parece escapárseles. ¿Podemos tener una ciudad civilizada cuando la idea de orden y planeación significa tan poco? Hasta ahora, nadie está realmente a cargo, mientras, el ambiente construido de Nueva York está afectado, y el perfil de la ciudad lo demuestra. (Goldberger, 1985) [traducción propia]

Como parte del boom inmobiliario de la década de los ochenta, la Torre Trump –inaugurada en 1983– fue igualmente beneficiaria de derechos aéreos provenientes del edificio Tiffany, a cambio de cinco millones de dólares para su conservación, transacción que incrementó el índice de ocupación de la torre en un 50%. A partir de ésta y otras negociaciones –como la compra del (finalmente desaparecido) edificio histórico Bonwit Teller para el aprovechamiento de su potencial constructivo–, el promotor de la torre, Donald Trump, consiguió acumular 68 niveles, habiendo resuelto las restricciones para su ambicioso proyecto (Steinberg, 1996:160). Esta peculiar forma de apilar derechos aéreos marcó un hito en su tratamiento como mercancía, en artero apego a las posibilidades de su regulación.

Imagen 4. La Torre Metropolitana y la Torre del Carnegie Hall



\*La Torre Metropolitana (a la izquierda) y la Torre del Carnegie Hall (a la derecha), separados por el restaurante Russian Tea Room (en el centro, en tono claro).

Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/Metropolitan\\_Tower](https://es.wikipedia.org/wiki/Metropolitan_Tower)

Imagen 5. Inmueble de la Liga de Estudiantes de Artes



\* Inmueble de la Liga de Estudiantes de Artes (a la izquierda). Estructura protectora durante la construcción de la Torre Central Park en 2020 (a la derecha).

Fuentes: [https://en.wikipedia.org/wiki/Art\\_Students\\_League\\_of\\_New\\_York](https://en.wikipedia.org/wiki/Art_Students_League_of_New_York)

[https://www.wikiwand.com/en/American\\_Fine\\_Arts\\_Society](https://www.wikiwand.com/en/American_Fine_Arts_Society)

En 2005, la Compañía de Desarrollo Extell adquirió 136,000 pies cuadrados de derechos aéreos de este inmueble, como parte de una estrategia con la que sumaría hasta 563,000 pies cuadrados de superficie de suelo adicional, con miras a utilizarlos en lo que sería el edificio con uso mayormente residencial más alto en Occidente. La denominada “Torre Central Park” ostenta 1,550 pies de altura (472 m) y 98 pisos sobre nivel de banqueta. En el Distrito de Zonificación en que se desarrolló la torre, Extell acumuló derechos aéreos de diversos inmuebles; el orden de adquisición, entre 2006 y 2007, de algunos acumulados de derechos aéreos<sup>35</sup> se muestra en el Cuadro 13.

*Cuadro 13. Emisores de derechos aéreos para la Torre Central Park*

Pies cuadrados	Inmuebles Emisores	Precio de venta
130,000	Art Students League of New York	\$23.1 millones de USD
6,000	Art Students League of New York	\$32 millones de USD
100,000	The Osborne	s/d
12,000	Saint Thomas Choir School	s/d
14,290	200 West 58th Street	s/d
156,000	1780 Broadway y dos inmuebles adyacentes	s/d
20,750	Dos lotes sobre las calles 58th y West 58th	s/d

Fuente: Datos de la entrada “Central\_Park\_Tower” en Wikipedia.

Una decisión en el diseño de la Torre Central Park –que afectaría directamente al inmueble de la Liga, al menos con una mínima pérdida de iluminación– terminó por escalar el rechazo a la transferencia de derechos de desarrollo. Se trataba de la proyección de un cantilever de 8.5 metros de altura sobre el inmueble en cuestión, a 91 metros del suelo. La Comisión de Preservación de Inmuebles Históricos aprobó esta iniciativa, aun cuando la Junta 5 de la Comunidad de Manhattan (Manhattan Community Board 5) –consejo asesor del gobierno local– había votado en contra, aunque sin efectos vinculantes.

La decisión polarizó reacciones al interior de la Liga de Estudiantes de Artes. Por un lado, la Junta de la organización, integrada por doce representantes, se mostró a favor de la transferencia de derechos aéreos, argumentando los beneficios que traerían los recursos derivados de ésta; entre ellos, saldar sus deudas de larga data y multiplicar los fondos de la Liga para enriquecer sus programas, renovar su inmueble y darle la bienvenida a más estudiantes. El plan de renovación publicitado incluía agregar niveles al inmueble (por lo tanto, aulas y estudios adicionales), así como, restaurar la galería y librería, descubrir los tragaluces, entre otras mejoras físicas.

<sup>35</sup> Diversas fuentes hemerográficas coinciden con las cifras de Wikipedia, sin embargo, ninguna ofrece los datos completos para alcanzar la sumatoria de 563,000 metros cuadrados, ni son públicos los montos que Extell pagó a los demás emisores. Lo importante es identificar la transferencia de derechos de desarrollo desde varios emisores a un mismo receptor.

Imagen 6. Boletín de “The Art Students League of New York”

The Art Students League of New York  
215 West 57th Street, New York, NY 10019 212-247-4510 www.theartstudentsleague.org

**GET READY TO VOTE "YES" FOR 25.8 MILLION DOLLARS.  
IF YOU DON'T VOTE IT COUNTS AS A "NO" VOTE!**

**Why You Should Vote "Yes":**

In October, the League's Board of Control completed several months of negotiations with Extell Development Corporation on a transaction regarding Extell's planned building on the west side of the League. Subject to Membership approval in a ballot to be mailed to voting members in late December, Extell would purchase the right to build a cantilever some 30 stories above the League and 6,000 square feet of air rights for \$25.8 million.

**With \$25.8 million we can begin to expand the League.**  
The Board is committed to designating a substantial portion of the proceeds to an expansion of the League's own building. After the transaction, the League will retain 12,200 square feet of air rights. Those rights and the funds from the new sale would allow us to add floors to our building, consequently adding additional studios, unveiling skylights that have been covered over for too many years and restoring gallery space and the library. Setting aside a major portion of the proceeds for the building will give us a strong foundation for a capital fundraising campaign to pay for the expansion. In addition, the funds can be used to undertake major maintenance work, keep tuition low, and augment the League's endowment to serve students for generations.

**We can't stop Extell's building.**  
Regardless of the outcome of the cantilever vote, Extell has the right to build a huge building next door. According to the City's Zoning Resolution, the new building does not need any variance or special permit (other than the Landmarks Commission approval granted October 22).

**If we reject the cantilever sale, you should assume we will get nothing.**  
In its considered judgment, after its intense negotiations and consulting with its experts, the Board believes that Extell will not pay more than the \$25.8 million. You should consider carefully not what profits Extell will make, but whether or not \$25.8 million is significant for the League. The Board believes the answer is very clearly "Yes." Think of this as if you yourself were getting \$25.8 million in this matter. Would you risk losing \$25.8 million on an all-or-nothing bet that you might get more? If you vote to reject the Cantilever Transaction, you must assume there will be no further dealings with Extell in this matter.

**The light effect of the cantilever is minimal.**  
Extell can construct their building without the membership's approval to build the cantilever. According to a study by Environment Simulation Center, Ltd., the cantilever will cause a minimal light loss of between 3.3% and 4.7% in fourth floor studios.

**All possible safeguards will be in place.**  
The Board is obviously concerned about safety during construction, and has negotiated comprehensive agreements with Extell on this subject (including indemnity provisions, the possible need for temporary replacement facilities, as well as planning to minimize crane swings over the League Building). The League will also have the right to consult with Extell and approve aspects of the design of the new building, including waterproofing, drainage and other systems, that will protect the League Building from rain, snow, and ice runoff. And remember, the construction of the new building next to the League's Building will occur with or without the cantilever; and adding the cantilever will not add materially to this construction risk.

Fuente: Boletín circulado de manera pública por “The Art Students League of New York” previo al Referéndum en febrero de 2014, con el título *Prepárate para votar “Si” por 25.8 millones de dólares. ¡Si no votas, cuenta como un voto al “No”! ¿Por qué debes votar “Si”?* (traducción propia).

En febrero del 2014, se llevaría a cabo un referéndum entre la comunidad de la Liga, luego de una campaña de información aparentemente sesgada y controlada por miembros de la Junta, como alegarían los opositores al proyecto, que recurrieron a los tribunales luego de que el acuerdo con Extell fuese aprobado con 1,342 votos a favor y 227 en contra.

Una instancia judicial de Manhattan declinó la demanda de alrededor de cien miembros de la Liga de Estudiantes de Arte contra la empresa Extell y los doce miembros que conforman la Junta de la Liga, para bloquear la transferencia de derechos aéreos y el proyecto de cantiléver. Los opositores reclamaban que la Junta condujo la votación de manera engañosa y no previó las condiciones para una decisión informada; además, descalificaron la circulación de boletines en que se urgía a los votantes a votar “sí” para la reestructuración financiera de la Liga a través de la venta de derechos aéreos (Imagen 6).

Finalmente, el ministro Justice Schweitzer determinó sobreseer la demanda, argumentando que la Junta actuó de buena voluntad en todo momento y en el mejor interés de la Liga. La decisión fue apelada año y medio más tarde<sup>36</sup>, esta vez por trescientos

<sup>36</sup> *Caraballo v. Art Students League of New York*, 2016 N.Y. Slip Op. 00883 (1st Dep’t Feb. 9, 2016) (Attorneys: Robert S. Smith, for Caraballo; Michael J. Volpe, Chaim Z. Kadegan, for League).

miembros de la Liga, sin embargo, fue igualmente desechada mientras que la construcción había progresado a un punto irreversible.

*Imagen 7. Central Park Tower*



Fuente: <https://newyorkyimby.com>

## **1.6 Conclusiones: el valor de la planeación**

Para responder al objetivo central de la tesis, es decir, evaluar la transferencia de potencial constructivo en la CDMX, este capítulo contribuyó en presentar conceptos, tipologías y experiencias desde los cuales procesar la implementación del instrumento en el período y territorio de interés. En primer lugar, se aclaró que, desde la planeación institucional, ‘el potencial constructivo’ es la posibilidad de construir que concede el poder público, mientras que ‘el potencial adicional’ es un aprovechamiento edificatorio por encima de lo que un plan permite. En los términos aquí expuestos, el potencial constructivo es, además, un recurso natural susceptible de apropiación. El potencial constructivo, o espacio edificable, representa la principal reserva para el crecimiento urbano, cuya tendencia depende de su racional distribución. En este sentido, la transferencia de potencial confronta el modelo tradicional de planeación (comprensiva), que designa originalmente el uso y aprovechamiento del suelo, y flexibiliza sus restricciones. El debate aquí plasmado en torno a los modelos de planeación llama la atención sobre las modalidades en que pueden imponerse restricciones al desarrollo, y la importancia de que instrumentos para proyectar mayor potencial se complementen con planes de desarrollo urbano que establezcan límites máximos de aprovechamiento.

Hay una premisa en este capítulo que enmarca el sentido de la instrumentación de la transferencia de potencial: las ciudades necesitan regular y financiar su crecimiento. Para lo primero, hay normas y herramientas que implican actos de control sobre el uso y aprovechamiento del suelo (que debieran someterse a un continuo ajuste con base en su evaluación). Para lo segundo, existe un conjunto de instrumentos que capturan y redistribuyen ingresos para diferentes fines, a modo de contrarrestar la dependencia de gobiernos locales a recursos federales. Detrás de este tipo de normas e instrumentos subyacen principios sociales, económicos y jurídicos que explican el interés por ofertar y adquirir potencial adicional. Dado que la oferta de suelo con atribuciones ideales es finita, y además es susceptible de control estatal, la transferencia de potencial constructivo cobra sentido por su doble efecto de regular el uso del suelo y cobrar por su aprovechamiento excedente, en el entendido de que es una propuesta de solución de mercado ante los problemas sociales propios de la desigual distribución de cargas y beneficios del desarrollo urbano, así como de la desigual valorización del suelo y sus efectos.

No es objeto de esta tesis esbozar las ventajas de cada instrumento de regulación y financiamiento urbano<sup>37</sup>, ni mencionar todos los que existen, sino presentarlos como un conjunto de posibilidades para las ciudades, que parten de diferentes razonamientos y principios. Cabe decir que su implementación suele hacerse de manera combinada, es decir que no podría adjudicarse la transformación de una zona a un instrumento sin el acompañamiento de otros. Más bien, suele darse que un instrumento invoca a otros, como cuando un programa local refiere instrumentos de gestión o financiamiento a escala barrial, o cuando la implementación del Reajuste parcelario implica expropiaciones, fusiones o subdivisiones. Como puede constatar, hay tantos instrumentos como problemas y propuestas de solución, tan creativas y audaces como los contextos lo permiten. De lo que se trata es de poner en marcha los instrumentos de acuerdo con las necesidades y las condiciones. Para poner a prueba cualquier instrumento, una de las condiciones indispensables es que un marco normativo vigente lo regule. Tal es el caso del Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano, que está reglamentado en la CDMX. Cabe recordar que en otras ocho entidades federativas se hace alusión a instrumentos con intenciones similares en sus respectivas leyes en materia urbana, aunque de maneras mucho más acotadas.

Hasta aquí se revisaron diversas maneras de pensar la caracterización de los instrumentos de ordenamiento territorial. Quizás la idea que más conviene retener es que no hay una sola forma de clasificarlos, sino que hay tantas como análisis sobre ellos se pretendan. Las categorías en que puedan clasificárseles son todas propuestas analíticas u operativas discutibles. De la simple división entre instrumentos normativos y financieros hasta los ambiciosos listados en la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial o el Programa General de Ordenamiento Territorial, queda claro que hay diferentes maneras de clasificarlos, fundamentarlos y aprovecharlos, así como diferentes escalas territoriales para probar sus objetivos y alcances. Que se incluyan instrumentos en los documentos de planeación es muestra de la disposición de los gobiernos para ponerlos en marcha.

Por el origen del que proviene, el potencial constructivo del Sistema de Transferencia en la CDMX se acumula en una reserva estatal, desde la cual se autoriza la transferencia hacia predios receptores. A partir del alcance del instrumento, en sus términos normativos,

---

<sup>37</sup> El *Lincoln Institute of Land Policy* ha financiado y publicado extensa literatura –de gran relevancia para esta propuesta de trabajo– en torno a las experiencias de implementación de estos instrumentos en diversos países.

podemos concebirlo simultáneamente como una forma de financiamiento para la preservación de inmuebles patrimoniales, de distribución del espacio edificable y de captura de plusvalía (derivada de la autorización de un mayor aprovechamiento urbanístico). Destaca que el STPDU se ha implementado por más de treinta años, con distinta intensidad según el compromiso de las administraciones en turno. Aunque es una trayectoria importante, está aún lejos de la implementación de larga data que registra Nueva York –como se constata en los casos expuestos, desde principios del siglo XX hasta años recientes–, que representa, junto con el modelo francés, una fuente de inspiración para regular su uso en nuestro país.

El siguiente capítulo aborda directamente la historia de la urbanización en la CDMX para explicar la pertinencia del uso del STPD. La narrativa da cuenta del crecimiento de la ciudad –a partir de sus características geográficas y su desarrollo económico–, cuyo curso demanda mayor espacio edificable con ventajas de centralidad. Esto con el objetivo de dar un carácter histórico a la renta del suelo que explica los diferentes valores de suelo en la CDMX. Asimismo, se aportan elementos para entender ¿cómo se inserta el STPDU en el régimen de planeación de la ciudad? y ¿qué instrumentos locales (históricamente implementados) comparten sus objetivos?

## **Cap. 2. Urbanización de la CDMX: entre su planeación y su financiamiento**

Este capítulo tiene por objeto llamar la atención sobre algunas de las tendencias históricas generales en torno a las desigualdades socio espaciales en la CDMX que, si bien se han remarcado con la irrupción del neoliberalismo, pueden rastrearse a procesos anteriores, y que contribuyen a explicar la concentración desigual de la demanda de espacio edificable. Los cuatro apartados se desarrollan en un tono narrativo que pretende hilvanar la historia de la urbanización de la capital, con la de su régimen de planeación y la de sus instrumentos de financiamiento.

En el primer apartado se hace un recorrido por el sistema normativo que regula los usos y aprovechamientos del suelo en la CDMX. Su régimen actual de planeación se presenta como resultado de un complejo proceso que ha producido un extenso catálogo de leyes, reglamentos, programas y normas, dentro del cual, el “Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano” está contenido en la Norma de ordenación no. 12, junto con otros instrumentos estratégicos que posibilitan proyectos con potencial constructivo adicional al establecido en los planes. La mención a este tipo de instrumentos se aprovecha para discutir su legitimidad en función de cómo y quiénes los autorizan. Este balance del régimen de planeación perfila una suerte de conciliación entre la rigidez de los planes (al establecer límites máximos de densidad constructiva) y la flexibilidad de los instrumentos estratégicos (para modificar usos y densidades de suelo). La revisión de los modelos de planeación es uno de los elementos a partir de los cuales, el apartado da cuenta del arraigo y eventual desprestigio de la zonificación en el campo de la planeación urbana, así como de la irrupción de los instrumentos que flexibilizan la rigidez de los planes y programas de desarrollo urbano. Esto permite advertir el lugar de la transferencia de potencialidad en las intenciones de la política urbana capitalina, orientada en años recientes a acciones de densificación, evidentes tanto en discursos oficiales como en el incremento de autorizaciones de proyectos en este sentido.

En el segundo apartado, el recuento histórico de la urbanización de la ciudad da cuenta de su expansión asimétrica, su crecimiento vertical focalizado y la valorización de sus áreas centrales. Estas tendencias resultan útiles para dimensionar el papel de la regulación sobre el paisaje arquitectónico, y en especial, sobre la estructura urbana. La reflexión histórico-espacial sirve igualmente para proyectar las zonas de alta demanda de potencial constructivo donde convendría focalizar los esfuerzos de regulación, sobre todo, ante la evidencia de que la Av. Reforma y la colonia Hipódromo dominan el aprovechamiento del STPDU. Lo anterior no sorprende en la medida en que la demanda de potencial constructivo se da donde hay suelo apto limitado por el cual hay disposición para pagar. Ahora bien, toda vez que éste es un mecanismo para regular la edificabilidad, tiene sentido narrar los orígenes históricos de construir en altura, a modo de responder ¿dónde se construyeron los primeros edificios de la ciudad?, ¿cuáles han sido las reacciones sociales frente a los edificios altos?, y ¿cómo la edificación en altura (como objeto de asombro o desaprobación) reconfigura la regulación urbana?

En el tercer apartado, se confrontan los modelos de crecimiento urbano expansivo y compacto, en cuanto a sus ventajas y desventajas, para luego exponer la orientación de las políticas urbanas de México en los últimos años. Desde una mirada local, se constata el discurso dominante hacia políticas de densificación y de renovación urbana, a través de

instrumentos como el Bando Informativo Número Dos (2000), el Programa General de Desarrollo Urbano (2003), y las normas que permiten mayor aprovechamiento urbanístico. El apartado también reporta la oposición vecinal a la construcción en altura en la CDMX; sobre esto, se sistematizan datos de denuncias ciudadanas y obras irregulares, que sugieren condiciones de incumplimiento y corrupción, registradas en la discusión pública actual en torno a la ciudad. Este registro advierte sobre el desprestigio del acto público de autorizar mayor aprovechamiento urbanístico.

En el cuarto apartado se presentan los instrumentos de financiamiento que históricamente se han implementado en la CDMX con diferentes grados de eficiencia. A partir de una perspectiva histórica, se da cuenta del origen y la intensidad de su uso, con ciertas menciones a otras ciudades para efectos comparativos. De alguna manera, los instrumentos que se abordan están fundamentados en una lógica de captura de valor del suelo, algunos de maneras más progresistas y audaces que otros. Justamente, el apartado abre con la exposición del instrumento socialmente más aceptado, el impuesto predial (aunque no por ello exitoso en su recaudación), para luego problematizar la implementación de instrumentos más polémicos, que comparten características con el STPDU en cuanto a su objetivo de financiar obra pública, como son las cargas urbanísticas y la contribución de mejoras. La selección de los instrumentos de financiamiento responde a su trascendencia en el crecimiento de la ciudad, y son expuestos para conocer los aciertos y desaciertos en su implementación, a modo de ser considerados en el propio balance del STPDU.

## **2.1 El régimen de planeación urbana en la CDMX**

La planeación moderna en México arranca con la adopción de los postulados del urbanismo de la época, es decir, la funcionalidad, el orden, la estética y la higiene. Es en la década de los treinta que se conciben iniciativas jurídico-instrumentales en consonancia con este cuerpo conceptual. El célebre Plano regulador de 1933<sup>38</sup> es, quizás, la propuesta más emblemática del arranque de una nueva era en que las ciudades se proyectan por “zonas” en función de sus “usos”; con ello, “la zonificación” se introducía como un mecanismo de control sobre el crecimiento de la ciudad. Un consenso entre estudiosos es que 1976 marca el inicio de la institucionalización de la planeación urbana en México –con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)–, marcada por su prevalencia del paradigma de la zonificación, que una década después cedería protagonismo al modelo de planeación estratégica. Si bien hay una nutrida narrativa de cómo se institucionalizó la planeación en la CDMX (López Rangel, 1993; Sánchez Mejorada, 2005; Sánchez Ruiz, 1999; Valenzuela, 2014; Gutiérrez Chaparro, 2009; 2013) falta reconstruir una historia que ponga en perspectiva sus reestructuraciones institucionales, a la luz de tendencias urbanas propias de los últimos años. En este mismo sentido, están pendientes investigaciones contemporáneas que evalúen puntualmente el curso histórico de la herramienta de zonificación en nuestras ciudades, a modo de conocer la manera como evolucionó su alcance y las condiciones en que se ha ido anunciando su discontinuación. Basta leer los apartados sobre “zonificación excluyente y monofuncional” del “Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial de la

---

<sup>38</sup> Atribuido al urbanista Carlos Contreras, quien realizara sus estudios de licenciatura y posgrado en la Universidad de Columbia en Nueva York. Puede encontrarse una vasta literatura sobre el personaje y su legado; para una visión crítica reciente, ver Escudero, 2018.

CDMX 2020 – 2035”<sup>39</sup> para reconocer que, por sus efectos segregadores, la zonificación no se considera formalmente una opción prudente para planear ciudades.

La planeación urbana en nuestro país es comúnmente criticada por el farragoso acumulado de ordenamientos que ha producido, con vigencias inciertas y procesos de elaboración criticables. En palabras del especialista en el tema, Juan José Gutiérrez Chaparro, “su evolución ha estado dirigida básicamente a engrosar el carácter normativo de la Planeación Urbana mientras que el fenómeno urbano avanza y se aleja de las previsiones”, además, “[...] ha estado supeditada a externalidades que la fueron perfilando como un estilo de Planeación centrado en criterios técnicos y normativos orientada a cuestiones sociales y económicas y escasamente vinculada con el proceso de toma de decisiones” (2009:53,61).

El régimen actual de planeación en la CDMX es justamente resultado de un largo proceso que produce un caótico y muy extenso catálogo de leyes, reglamentos, programas y otros componentes que regulan el ordenamiento territorial<sup>40</sup>. De tal repertorio, hay que identificar los dos grandes grupos que conforman el régimen urbanístico vigente de la capital: las normas de carácter general y las normas particulares; las primeras, definen el contenido de los instrumentos de la planeación, mientras que, a través de las segundas, se operacionalizan las normas de carácter general, en cuanto a sus objetivos y alcances. Es importante tener claro este esquema (Cuadro 14) para la identificación de normas de ordenación en los Programas de Desarrollo Urbano<sup>41</sup>. Cada Programa contiene normas obligatorias aplicables en distintas demarcaciones territoriales. Por ejemplo, el Plan Parcial de la Delegación Cuauhtémoc (GODF, 10 de agosto de 2010) publica varias Normas de Ordenación Particulares, que aplican de acuerdo con los criterios representados en su plano de Zonificación y Normas de Ordenación, así como en su Tabla de Usos del Suelo; entre las normas publicadas se encuentran desde aquellas “para la Instalación de Sanitarios Públicos” hasta aquellas “para Inmuebles con Valor Patrimonial” o “para Equipamiento Social”, así como la concerniente al “Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano” que nos ocupa. Es en los Programas de Desarrollo Urbano Delegacionales o Parciales donde se publica si la transferencia de potencialidad aplica y en qué zonas, y también en éstos se

---

<sup>39</sup> “Uno de los ejercicios necesarios para el planteamiento de un enfoque sistémico es entender críticamente el proceso de planeación preexistente y prevaleciente en la ciudad caracterizado por la zonificación que entiende el espacio de manera bidimensional, estática, convenientemente fraccionada y monofuncional. La zonificación ha sido la herramienta central tradicional para definir la ubicación de usos, estableciendo la segregación espacial como condición de eficacia funcional. En sus orígenes buscaba principalmente separar usos no compatibles (i.e. industriales con residenciales). No obstante, dados los avances en las tecnologías de la información y la comunicación, así como de la implementación de mejoras sustantivas en los procesos industriales (tendientes a industrias limpias), además de una paulatina terciarización de las actividades en las grandes ciudades, la zonificación como instrumento de control del suelo ha dejado de tener sentido. Incluso su permanencia abre la puerta a la especulación y al uso discrecional de las reglas de cambios de uso del suelo en aras de generar ganancias individuales.” (PGOT, 2021, p. 6 y 7)

<sup>40</sup> Para profundizar en este repertorio, revisar González Malagón, 2019. El capítulo dedicado a la planeación urbana presenta: un catálogo de leyes vigentes en materia de desarrollo urbano de la CDMX; una cronología de la publicación y la actualización de los Programas de Desarrollo Urbano (PDU); una narrativa puntual de la transición entre un modelo de planeación comprensiva hacia uno de planeación estratégica; además de un recuento de las figuras que se han usado para transformar de manera significativa la estructura de la CDMX en los últimos años, tales como: el Bando Dos y la Norma 26.

<sup>41</sup> Las escalas geográficas sobre las que intervienen los instrumentos de planeación son (hasta antes de la Constitución de 2017, que sienta las bases para un nuevo sistema): un programa metropolitano, uno para el Distrito Federal, y 16 Programas para las hoy Alcaldías, además de los 46 programas parciales (con vigencias variables).

definen las intensidades de construcción, susceptibles de modificación en la medida en que las normas de ordenación lo permitan.

Cuadro 14. Grupos de normas en el régimen urbanístico vigente de la CDMX

Normas de carácter general		Normas particulares
Descripción	Definen el contenido y el alcance de los instrumentos de la planeación.	Aplican sobre áreas geográficas determinadas.
Tipos	Leyes y reglamentos Normas de ordenación urbana <sup>42</sup>	Normas de aprovechamiento; normas de zonificación; normas de ocupación.

Fuente: Elaboración propia con base en González, 2019.

Hasta aquí hemos visto que hay instrumentos estratégicos, plasmados en la ley, para impulsar proyectos con potencial constructivo adicional al establecido en los planes. Su aprobación depende de distintas instancias según el tipo de instrumento que se invoque, lo que lleva la discusión sobre su legitimidad a cuestionar distintas arenas locales de poder (el legislativo y el ejecutivo). Por un lado, figuras como la transferencia de potencialidad y los polígonos de actuación, no requieren anuencia de la Asamblea Legislativa, lo que deriva en construcciones al margen de los ciudadanos y de sus representantes. Por otro lado, la modificación de los programas de desarrollo urbano para cambiar usos de suelo (con fundamento en el art. 42 de la LDUDF) está supeditada a la aprobación de la Asamblea. Esta es sólo una de las expresiones de la particular concentración de funciones en el poder legislativo, otrora en manos del Departamento del Distrito Federal, como parte de la democratización del *sui generis* régimen urbanístico capitalino. Si bien esta transferencia de atribuciones pudo haber sido considerada como uno de los triunfos de la planeación democrática (en la década de los noventa), hoy tiene como efecto un cuerpo legislativo que se encarga, lo mismo de dictar estándares aplicables a proyectos urbanos dondequiera que se desarrollen, que de “planear” predio por predio cuando se autoriza un cambio de uso de suelo (González, 2019). En términos simples, no hay una clara distinción entre legislar y administrar, en detrimento de una planeación sostenida por poderes con atribuciones traslapadas (por tanto, disputadas), cuya reestructuración es aún más incierta con la reciente puesta en marcha del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP).

Conviene recordar que la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en 2010, introdujo procedimientos que facilitarían la autorización de mayor edificabilidad a discreción de la Seduvi, sin recurrir a la Asamblea Legislativa, órgano con la potestad de

<sup>42</sup> Definidas en la LDUDF (2010) como aquellas “que regulan la intensidad, la ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano; así como las características de las edificaciones, las construcciones, la transferencia de potencialidades de desarrollo urbano, el impacto urbano y las demás que señala esta ley; dichas normas se establecerán en los programas y en el reglamento de esta ley”. Existen 25 actualmente, con base en el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan las Normas Generales de Ordenación para formar parte de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”, publicado en el Gaceta Oficial del Distrito Federal del 8 de abril de 2005, donde se anuncia la derogación de las siguientes normas: la 23 (De las Tablas de Usos permitidos), 24 (Usos no especificados) y 25 (De los Programas Parciales). Es dudosa la vigencia de la Norma “22. Altura máxima y porcentaje de área libre permitida en las zonificaciones; (E) Equipamiento; (CB) Centro de Barrio e (I) Industria” que no se despliega en el catálogo de Normas de la página oficial de la Seduvi.

aprobar y modificar usos de suelo de los programas de desarrollo urbano. Esta ley incluye fundamentos para impulsar una planeación estratégica, que permitiría al Gobierno de la Ciudad disputar el poder al cuerpo legislativo en cuanto a la decisión sobre mayores edificabilidades. La autorización de la transferencia de potencialidad y de los cambios de uso de suelo puede rastrearse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, no así la de los polígonos de actuación. Esta diferencia es sustantiva cuando se trata de evaluar estos instrumentos que potencian densidades constructivas, por la capacidad de contabilizar su aplicación. Al margen del voto aprobatorio de legisladores, y sin la obligación de publicarlas, el número de autorizaciones de polígonos de actuación fue en aumento, desde la introducción de la figura en 2010 y hasta 2018, con el cambio de partido político en la administración. De acuerdo con algunos consultores entrevistados, se registró un intenso incremento durante la administración a cargo de Miguel Ángel Mancera (2012 al 2018). Aunque esto es difícil de cotejar con cifras oficiales, sus especulaciones oscilan entre 100 y 200 autorizaciones de polígonos de actuación al año durante ese período.

A decir del actual director de Instrumentos para el Desarrollo Urbano en Seduvi, Emmanuel Alejandro León Martínez, esta cifra es completamente desproporcionada en tanto no hay recursos humanos suficientes para procesar tantos casos. En entrevista, el arquitecto habló sobre el período necesario para evaluar una solicitud de autorización de polígono de actuación, que, en promedio, toma tres meses para generar un dictamen (que no debe confundirse con la autorización), y tres meses adicionales para inscribir un acuerdo (previo dictamen a favor, avalúo y cálculo de derechos). De acuerdo con información proporcionada por él mismo, en el segundo semestre de 2018, se dictaminaron 85 polígonos actuación (lo que no necesariamente representó obras construidas), mientras que entre 2019 y 2021 se dictaminaron como procedentes 64 polígonos de actuación, y se concretaron 53 Acuerdos (Cuadro 15). En una consulta procesada través de la Plataforma Nacional de Transparencia la Seduvi comunicó que, en el período del 1 de enero de 2019 al 1 de septiembre de 2022, autorizó 4 STPDU de 24 solicitudes ingresadas, en las colonias San Pedro de los Pinos, Hipódromo y Juárez, mientras que autorizó 55 Polígonos de Actuación de 123 solicitudes, principalmente en las alcaldías Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo.

*Cuadro 15. Dictámenes y Acuerdos de Polígonos de Actuación de 2019 a 2021*

Año	Dictámenes Procedentes	Dictámenes Improcedentes	Acuerdos
2019	21	8	11
2020	21	0	14
2021	22	0	28
<b>2019-2021</b>	<b>64</b>	<b>8</b>	<b>53</b>

Fuente: Dirección de Instrumentos para el Desarrollo Urbano (Seduvi), junio de 2022

El número de autorizaciones de polígonos de actuación contrastan dramáticamente con las 99 operaciones de transferencia de potencialidad registradas entre 1997 y 2018, o con

los cambios de uso de suelo que aprueba la Asamblea, en un promedio de 52 predios anuales, en el período de 2010 a 2015<sup>43</sup>. Estos datos evidencian la puesta en marcha de una zonificación flexible que, en teoría, debiera considerar el uso más adecuado de cada predio, no solamente para beneficio del propietario, sino de la ciudad. Para ello, la planeación se perfila como la práctica administrativa que reconoce tanto el derecho para edificar como las restricciones para hacerlo. Al ser una práctica común, en cualquier parte del mundo, la de flexibilizar tales restricciones, conviene entender los términos más ventajosos para la ciudad en su conjunto. Sobre cómo debiera aplicarse un cobro por potencial constructivo adicional, Gerardo Gómez del Campo propone lo siguiente:

Cualquier operación debiera tener una tarifa, un gravamen que se aplicara por cada metro [adicional al plan], y que pudiera destinarse a infraestructura y equipamientos. Que fuera el propio plan el que lo estableciera, “no puedes pasar de 8 niveles”. Para no tener el dilema de quitarle todo el potencial a los propietarios, y hubiera un argumento expropiatorio en que un plan les tuviera una restricción tan tajante, pero sí les das algo; estableces un umbral y articulas los planes con los instrumentos, y eso nunca ha sido así.

La propuesta pareciera conciliar la rigidez de los planes para establecer umbrales, con la flexibilidad de los instrumentos para modificar usos y densidades del suelo. En la actualidad, hay una alarmante tendencia a acumular tantas densidades adicionales como los instrumentos invocados posibiliten. Esta acumulación de generosos beneficios por parte de uno y otro instrumento se ha convertido en una práctica que es necesario frenar cuanto antes, en pos de que el propietario pueda seleccionar el instrumento más conveniente para solicitar potencial constructivo adicional sólo hasta un tope máximo, establecido en el plan. De esta manera, el plan se cumple, los propietarios tienen alternativas (sin expectativas voraces), y los instrumentos estratégicos resuelven necesidades puntuales.

## **2.2 La valorización del suelo urbano en la ciudad central: una historia de altura**

La historia del crecimiento en altura es útil para dimensionar el papel de la regulación sobre el paisaje arquitectónico de la capital. Hablar de edificabilidad de este modo importa en la medida en que hay una regulación (y negociación) que la hace posible, y que es susceptible de ajustes acorde con las reacciones sociales y los procesos socioeconómicos. Esto se hizo evidente con la eliminación en la ley de la figura del “fraccionamiento de terrenos”<sup>44</sup>, en la década de los noventa, una vez admitido que no había más suelo por urbanizar, condición que da paso al “suelo creado” (si se retoma el término de la legislación brasileña). La discusión debe trascender hacia las condiciones en que se regula esta suerte de “suelo por encima del suelo original”. En síntesis, si hoy ya no hay terrenos por fraccionar, el espacio edificable aguarda (por encima de la superficie), lo que implica una nueva fase de

---

<sup>43</sup> Con base en el registro de las Resoluciones para el cambio de uso del suelo conforme a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal relativas a predios privados, publicadas en la GODF, se reportan 63 cambios de uso de suelo en 2010, 82 en 2011, 14 en 2012, 75 en 2013, 55 en 2014 y 46 en 2015. Para efectos de esta investigación no se continuó con la sistematización de datos para el período posterior a 2015.

<sup>44</sup> Mismo que sería “durante casi todo el siglo XX, el principal mecanismo a través del cual se daba el proceso de incorporación de suelo no urbanizado al desarrollo urbano” (Gómez del Campo, 2016:317).

desarrollo urbano que amerita una nueva fase de planeación, aún y cuando las anteriores no terminen por reeditar.

A manera de introducción al apartado, conviene anunciar que en este trabajo se considera al espacio desde una perspectiva relacional en que se vinculan dialécticamente los actores sociales y su medio, de tal manera que el entorno construido (Lefevre, 1976: 93-126) de la CDMX sólo puede leerse como resultado de aquello que su población ha producido a partir de su entorno natural, que a su vez, es un agente dinámico, en el sentido en que Mathew Vitz (2018) describe tanto a los lagos, ríos y áreas verdes, como a las frecuentes lluvias y tolvaneras<sup>45</sup> de la ciudad, que han obligado a políticos y planificadores a adaptar, e incluso doblegar, sus intenciones. En “City on a lake”, Vitz da cuenta de la materialidad del suelo, las montañas, el agua, los bosques, entre otros elementos geográficos, con el objeto de comprender la ciudad a partir de sus intercambios con el entorno natural. Desde la ecología política urbana y la historia ambiental y social, el autor narra las transformaciones de la CDMX desde fines del siglo XIX y hasta mediados del XX, con énfasis en la relación entre el crecimiento de la ciudad y su relación con la cuenca. Este enfoque sirve a mi análisis para responder por qué algunas zonas se valorizaron más que otras, y ante tal efecto, dónde pueden aplicarse idealmente instrumentos de captura de plusvalía.

La CDMX está construida sobre un lago en una cuenca cerrada, particularidad que ha condicionado su crecimiento urbano y ha producido gran desigualdad ambiental para sus habitantes. La historiadora María Dolores Martínez identifica que, si bien esta condición de ciudad lacustre fue una ventaja para la comunicación y el desarrollo comercial de Tenochtitlan, en épocas posteriores ha representado una adversidad por las altas inversiones en obras hidráulicas de contención de agua, así como por los sistemas de transvase y drenaje (1974:68). En general, las características naturales excepcionales del territorio demandan recursos extraordinarios en infraestructura, lo que, aunado a las exigencias regulares de toda urbe, invita a resolver formas de financiamiento diversas que partan de la propia fuente de riqueza más importante de la ciudad: el suelo urbano. Partiendo de esto, se hace un breve recorrido histórico en torno a los cambios en la distribución de la propiedad, la expansión de la ciudad y la valorización del suelo.

La estructura física y social de la CDMX sufre un cambio drástico en la segunda mitad del siglo XIX por efecto de la desvinculación de los bienes de mayorazgos (decretada en 1820-1823) y la promulgación de un conjunto de leyes liberales, aplicadas junto a concesiones favorecedoras (remates especulativos, exenciones fiscales, etc.) por parte del Ayuntamiento a una élite de fraccionadores. Destacan la ley de desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y eclesiásticas (conocida como la Ley Lerdo, promulgada en 1856), la ley de nacionalización de bienes eclesiásticos (expedida en 1859), y la Ley sobre Terrenos Baldíos (1883) que, activaron el mercado de bienes raíces y moldearon condiciones favorables para la actividad inmobiliaria, incluida la inversión extranjera (Collado, 2004).

El mayor registro de transmisión de bienes en la historia del país tiene su correlato en estas iniciativas liberales<sup>46</sup> implementadas con el fin de recuperar espacios improductivos de manos de la Iglesia, a la vez que privarle de sus medios económicos, y, por tanto, de poder.

---

<sup>45</sup> De acuerdo al Plan Regulador del DF que presenta Carlos Contreras en 1928, el 80% de las muertes por afectaciones pulmonares o bronquiales tiene relación con las tolvaneras. (Escudero, 2018:255)

<sup>46</sup> Para un panorama bien documentado sobre el proceso de liberación de la propiedad en el siglo XX, revisar la versada literatura de María Dolores Martínez sobre los cambios en la distribución de la propiedad en la CDMX.

Para 1813, las corporaciones eclesiásticas representaban tan sólo el 4% de los propietarios, mientras que acaparaban el 48% del valor de la ciudad, que se reduciría al 38.52% en 1848, y caería hasta el 0.18% en 1864 habiéndose destruido su monopolio sobre la propiedad. Mientras tanto, los particulares, que para 1848 poseían el 54.30% del valor de la propiedad, en 1864 concentran ya el 99% (Dolores, 2015:180;186). De un régimen de propiedad corporativa se trascendió a uno de propiedad privada e individual, encarnado por un grupo de propietarios particulares que habían aprovechado la coyuntura desamortizadora, y harían lo propio con un débil régimen urbanístico en ciernes. Siendo que, en 1848, la Iglesia poseía más de la mitad de las casas destinadas al arrendamiento, uno de los primeros efectos nocivos de la instalación de esta burguesía en su nuevo papel de arrendadores, fue que varios inquilinos fueran despojados de su vivienda por adeudos que la Iglesia había tolerado, o bien, por no pagar los excesivos aumentos en las rentas (Dolores, 2015:180;191). Por otro lado, diversas propiedades de la Iglesia se vieron convertidas en nuevas vialidades, instituciones públicas, colegios, aduanas o cuarteles.

En tan sólo unos años, la ciudad colonial –que había mantenido su misma superficie por tres siglos y medio– se cuadruplicaba en extensión, con la incorporación de haciendas, ranchos y antiguos barrios indígenas. El patrón de crecimiento durante el siglo XIX fue expansivo; el suelo cenagoso dificultaba erigir construcciones pesadas y las técnicas modernas de cementación demorarían unos años más en mostrarse (Dolores Martínez, 1974:68). Esta expansión territorial y demográfica trajo consigo un fenómeno de segregación socio espacial que tiene su origen en factores ecológicos, luego capitalizados por el mercado. Los terrenos de la zona oriente, próxima a la Laguna de Texcoco y al Gran Canal del Desagüe, eran salitrosos, áridos, bajos y fétidos, mientras que “el poniente de la ciudad estaba constituido por terrenos más altos y, por tanto, menos sujetos a las inundaciones, [y por] tierras de una vegetación muy rica que permitía la formación de casas con jardines, donde llegaba el aire purificado y donde se establecen las colonias para clases altas.” (Dolores Martínez, 1974: 75-76). Con la aparición de colonias como Roma<sup>47</sup> y Condesa en 1903<sup>48</sup>, las élites buscarían adquirir terrenos de mayor privacidad, alejados de la cada vez más densa zona centro de la ciudad que, con la ampliación de vías de comunicación y medios de transporte, se conectaba con estos nuevos fraccionamientos más alejados. Por cierto que varios estudiosos (Fernández, 1962; Barraza, 2014; Escudero, 2018) han llamado la atención sobre los dilemas entre la modernización y la vulnerabilidad del patrimonio, toda vez que la ampliación de calles del centro –prevista por la planeación– implicó la destrucción de ciertos inmuebles con valor histórico y artístico, como fue el caso de la Iglesia de Santa Brígida, en

---

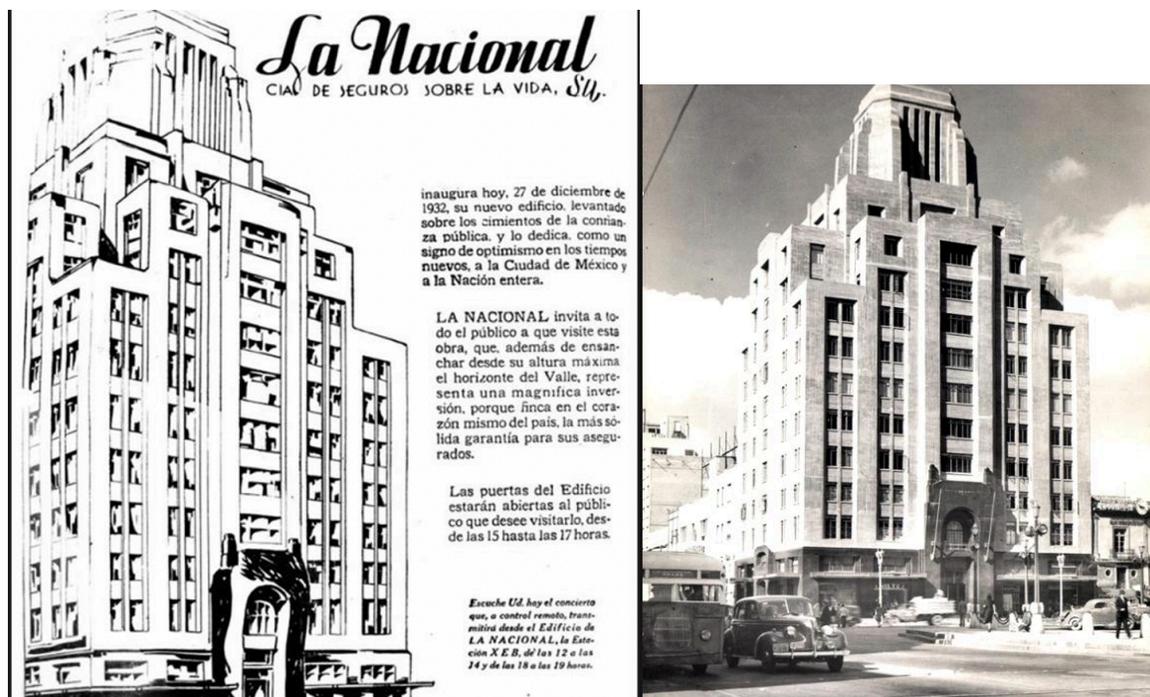
<sup>47</sup> Para un recuento histórico sobre la unicidad de la colonia Roma en cuanto a su composición social y mezcla arquitectónica, véase Perló, 1987, disponible en:

[https://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/revistaHistorias/wp-content/uploads/historias\\_19\\_159-172.pdf](https://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/revistaHistorias/wp-content/uploads/historias_19_159-172.pdf)

<sup>48</sup> Año en que se expidieron Las Reglas de Admisión de Nuevas Colonias, publicadas en el Boletín Oficial del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal (Fernández, 2010:135), a la que seguiría un conjunto amplio de regulaciones para los fraccionamientos. Elementos importantes de éstas, se recuperan en el Reglamento de Construcción de 1920 en que se obliga a los fraccionadores a hacerse cargo de la urbanización, con una precisión como nunca antes, en detalles como la extensión de los terrenos a ceder y las características de las banquetas (Collado, 2004). Durante casi todo el siglo XX, en México, “la figura del fraccionamiento de terrenos fue el principal mecanismo a través del cual se daba el proceso de incorporación de suelo no urbanizado al desarrollo urbano” (2016:316), como nos recuerda el abogado Gerardo Gómez del Campo, quien igualmente apunta que esta figura se eliminó de la legislación urbanística local desde mediados de la década de los noventa con el argumento de que no había más suelo disponible para urbanizar.

el marco de las obras de ampliación de la avenida San Juan de Letrán, y de las casonas antiguas afectadas por la ampliación de las calles de Tacuba y Guatemala.

Imagen 8. Edificio “La Nacional” ubicado en Av. San Juan de Letrán esquina con Av. Juárez



Fuente: “Edificio “La Nacional” cumple 85 años”, 31 de diciembre de 2017, El Universal.

La década de los años treinta trajo consigo los primeros edificios que aprovechaban los avances tecnológicos para levantarse en alturas nunca antes logradas. En 1932 se construyó el primer rascacielos que superó los 50 metros de altura, el edificio de la aseguradora “La Nacional”, que hoy da cabida a diferentes oficinas, incluida la Dirección General de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico Inmueble del Instituto Nacional de Bellas Artes; aun cuando el sismo del 2017 lo mantuvo cerrado por algún tiempo para reparaciones, el edificio persiste a pesar de los históricos sismos que afectaron a otros ejemplares. Esto fue el caso del edificio de General Electric (Imagen 9), cuyo número de niveles fue reducido tras los sismos de 1985, o el Edificio Corcuera (Imagen 10), demolido tras las afectaciones por el sismo de 1957, con todo y que había sido reforzado tras el daño estructural sufrido en un sismo anterior, en 1941. Este último fue el edificio más alto de la ciudad por algunos años, con 16 niveles y 125.4 metros de altura. Para los años cincuenta, la expectativa de valorización entre propietarios e inquilinos de la zona centro había escalado por la razón que señala François Tomás “Todos habían visto en la parcela de su vecindad la posible sede de una Torre Latinoamericana” (Tomás, 1988:67, citado por Melé, 2006:132).

Imagen 9. Edificio de General Electric sobre Eje Central (antigua Av. San Juan de Letrán)



Fuentes: Colección Villasana-Torres / Googlemaps, marzo de 2020

Imagen 10. Ubicación del demolido Edificio Corcuera y el actual hotel Barceló sobre Av. Reforma



Fuentes: Museo Archivo de la Fotografía (MAF) de la CDMX / hosteltur.com 2017

Estos edificios simbolizaban la magnificencia de un período en que la capital del país materializaba la convicción de sus autoridades por el progreso y la modernidad. Pero sus extravagantes estilos arquitectónicos e impresionantes alturas no bastaban, había que complementar las postales con flamantes automóviles para los que se abrieron caminos a cuenta del derrumbe de vestigios del pasado colonial. Héctor de Mauleón (2015) advierte de algunos de los inmuebles sacrificados con la ampliación de la avenida San Juan de Letrán en

1935. El paso al automóvil implicó el derrumbe del Colegio de San Juan de Letrán (1529) que daba nombre a la avenida, el templo y convento de Santa Brígida (1744), y el Hospital Real de Naturales (1557). El renombramiento de la avenida como Eje Central Lázaro Cárdenas, en honor al ex presidente del mismo nombre, sucedería más tarde, con el proyecto de Ejes Viales que en toda la capital promovió el Departamento del Distrito Federal entre 1976 y 1982. Por encargo de Carlos Hank González, el regente de la capital se puso en práctica un ambicioso plan de construcción de ejes viales y vías rápidas, que consolidó una nueva geografía de valorización, a partir de nuevas proximidades al centro y nuevos polos de desarrollo. El precio promedio de los terrenos sobre los nuevos ejes viales llegó incluso a quintuplicarse (Brisuela y Flores Juárez, 1988:37, citado por P. Melé, 2006:133). En palabras del especialista en patrimonio urbano, Patrice Melé:

A lo largo de estos ejes pudo identificarse una verdadera presión inmobiliaria, de magnitud variable, con distintos actores según las colonias atravesadas, las direcciones de los flujos y la proximidad a sectores valorizados del centro. A la tipología de las colonias se suma un desarrollo a partir de los nuevos ejes y las facilidades de transporte, lo que se traduce en un incremento de los valores del suelo y el desarrollo de los usos comerciales (...)  
(...) puede considerarse que las grandes obras realizadas en los años sesenta y setenta remodelaron profundamente el espacio central. El historial de las distintas acciones de la época de las grandes obras, muestra ante todo, el establecimiento caótico de una mutación de los espacios centrales y de la valorización de ciertos espacios por medio de intervenciones públicas (Melé, 2006: 134).

La proyección de vialidades siempre acompañó al desarrollo inmobiliario. La conexión vial de la ciudad se ha estructurado en diferentes fases. Cien años antes del sistema de ejes viales de Hank González se construía el entonces llamado “Paseo de la Emperatriz”, por encomienda del emperador Maximiliano de Habsburgo, en 1865. El trazo estaría a cargo de Alois Bolland Kuhmackl, ingeniero paisajista austriaco, y conectaba el Palacio Imperial de Chapultepec con la ciudad, cuyos límites se restringían a lo que hoy se denomina la “ciudad central”<sup>49</sup>. Su nombre pasaría a ser “Paseo de la Reforma” tras el triunfo de la República en 1867. Sobre la ancha vialidad de influencia haussmaniana se colocaron estatuas y monumentos, así como glorietas y jardines, flanqueados por edificaciones con estilos arquitectónicos importados de capitales europeas. Su remozamiento se consolidaría durante el Porfiriato, continuando la dominante influencia del urbanismo francés. La prolongación del Paseo de la Reforma ha tenido varias etapas. Al ser el eje principal del desarrollo residencial y urbano, desde los años veinte, se consideraba prolongar la avenida hacia el norte, aunque sería hasta 1964 que se interviniera para unir Nonoalco-Tlatelolco con el entramado de la ciudad<sup>50</sup>. Dicha intervención resultó un fracaso, si se considera que no creó una nueva trama urbana, ni una nueva centralidad (Melé, 2006:129). La intervención pública se limitó a la construcción de la nueva vía, y la densificación se registró en diferentes momentos, sin la posibilidad de capturar la plusvalía creada, más allá de la contribución extraordinaria inicial para financiar la obra. Melé (2006) explica el fracaso de la intervención por la reticencia de los grandes inversionistas a aproximarse a las colonias desvalorizadas, como Guerrero y Tepito. Resalta la heterogeneidad de los capitales inmobiliarios, por un lado, ligado a pequeños y medianos comerciantes, propietarios-arrendadores, y promotores

---

<sup>49</sup> Conformada por las demarcaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

<sup>50</sup> Cabe recordar que el apartado se concentra en la valorización de la zona central de la ciudad, por lo que escapan a su alcance los procesos alrededor de la ciudad central, como aquellos hacia el norte donde se intensificó el uso residencial e industrial. Tampoco se aborda el proceso de expansión metropolitana.

de edificios a pequeña escala, en condominio o para oficinas administrativas, en contraposición con los grandes capitales de bancos y empresas multinacionales.

Hasta aquí se ha hecho referencia a vialidades e inmuebles en altura específicos para dar una idea del crecimiento tridimensional de la capital, cuya participación en la industria nacional incrementó cada década hasta consolidarse una concentración de la producción en los setenta. Este ritmo de industrialización<sup>51</sup> y su posterior desaceleración –que sustituye la base productiva anterior por una economía de servicios e información (Márquez y Pradilla, 2008)– explican en buena medida la dinámica de crecimiento de la ciudad y su configuración socio espacial.

En su análisis de la evolución de la estructura espacial de los precios inmobiliarios (en el período de 1950 a 2010), Guillermo Ejea (2016) confirma la expansión de forma axial asimétrica de la ciudad, en consonancia con el modelo explicativo que el urbanista Óscar Terrazas nombrara como “la Ciudad de los Caminos”, es decir, aquella definida por las vías y redes urbanas –en oposición al esquema de círculos concéntricos (el clásico modelo de Burgess)–. Los ejes de la metropolización que Terrazas identifica son: el Oriente, popular, de ocupación irregular; el Noroeste, de marcada intervención estatal y autorización de fraccionamientos de ingresos medios; el Poniente, “el eje de la burguesía, las transnacionales y las franquicias”, también de fraccionamientos autorizados y en rápida conurbación; el Noreste, de grandes desarrollos populares y vivienda de interés social, y el Sur, de grandes inversiones inmobiliarias (Terrazas, 1995: 331-337). Esta propuesta coincide con los argumentos de Ejea para caracterizar el territorio. Entre éstos, que los precios están asociados a los niveles de ingreso, y que la oferta histórica se concentra en pocas colonias, la mayoría dentro del cuadrante sur poniente de la ciudad. En las seis décadas estudiadas, los precios promedio por colonia más altos se ubican predominantemente en el eje Reforma (con varianza temporal entre sus bordes del Centro a Santa Fe), seguido del eje Insurgentes y el eje Tlalpan (más hacia el lado poniente). El autor concluye que, “[...] a pesar de la extraordinaria expansión de la Ciudad, el centro de gravedad del mercado inmobiliario se ha mantenido en los ejes y el cuadrante mencionados [sur poniente] (2016:177)”.

Si bien la terciarización de la estructura urbana no alteró la concentración de inversiones en el centro y sur poniente<sup>52</sup>, la densificación de espacios se intensificó en grandes proporciones. La tesis de Francisco Javier Luna (2018)<sup>53</sup> sobre la geografía de las oficinas corporativas en la CDMX es muy ilustrativa de este proceso, por lo que a continuación se reproducen fragmentos que recuperan las evidencias cuantitativas en cuanto a la fuerte demanda de metros cuadrados en los corredores más atractivos de la ciudad. A

---

<sup>51</sup> Analizado desde un enfoque histórico y económico por los especialistas en macroeconomía, Gustavo de la Garza y Martha Scheingart. “El desarrollo industrial alcanzado entre 1930-1970, vía sustitución de importaciones, se divide en dos etapas: la primera, de “industrialización sustitutiva fácil de bienes de consumo inmediato”, que va de 1930 a 1950 y la segunda, “sustitutiva de bienes de consumo duradero o intermedios”, que va de 1950 hasta la actualidad” (1984:588).

<sup>52</sup> Hacia la zona norte de la CDMX, hay colonias de previa vocación industrial predominante que atraviesan actualmente por una reclasificación del suelo. Esta reconversión ha motivado procesos de planeación como el que se expresa en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Vallejo. En la zona, se habla de “la aparición de conjuntos de proyectos de alta densidad de oficinas tales como Tecnoparque y Toreo Parque Central y zonas en proceso de consolidación hacia Av. Vallejo” (Luna, 2018:102-103).

<sup>53</sup> Disponible para su consulta en el repositorio de la UNAM, el trabajo de investigación es muy valioso para entender las tendencias en la dinámica de la localización de oficinas en la CDMX, por su presentación de mapas y gráficos de tendencias históricas del inventario de oficinas (sus valores y distribución), con énfasis en el corredor Reforma.

partir de un registro muestral de 320 edificios de clases A+ y A<sup>54</sup> (desarrollados entre 1977 y 2016), el autor estima que el inventario de oficinas ha crecido 337% entre el año 2000 y 2016, pasando de 1.32 millones a 5.77 millones de metros cuadrados de superficie rentable de oficinas. El 46% del inventario muestral comenzó a operar entre 2011 y 2016, lo que da cuenta de la intensa actividad constructiva reciente. Los edificios proyectados o en construcción en el período de estudio se localizan mayormente sobre Av. Insurgentes (30%), Av. Reforma (20%) y en Polanco (15%). Respecto a la periodización de este aumento, se explica que:

A partir de 1996 es cuando el inventario crece de manera más importante mostrando incrementos promedio de 15% anual en 20 años. Los años en los que se incrementó de manera más importante el inventario fueron 1996, 2001 y el periodo entre 2010 hasta 2016. El primer impulso dado entre 1994 y 1996 por el surgimiento e impulso de Santa Fe de la mano del TLCAN, el segundo entre 1997 y 1998 por el crecimiento de las Lomas y Periférico Sur, seguido de un segundo impulso de Santa Fe entre 2001 a 2004”.

[...]

Entre 2006 a 2009 hubo un periodo de crecimiento moderado centrado en Bosques de las Lomas e Interlomas. Para 2010, con el surgimiento de Plaza Carso y el posteriormente denominado Nuevo Polanco, la zona de Polanco tuvo un crecimiento cercano al tamaño de Santa Fe hasta ese momento. A partir de 2011 se ha mantenido un crecimiento constante atribuido el reposicionamiento de Reforma como Distrito Central de Negocios mismo que junto con Polanco y la creación de los Fideicomisos de Inversión en Bienes Raíces (FIBRAS) han llevado a un crecimiento constante para llegar a crecimientos históricos en 2016 con cerca de 550,000 m<sup>2</sup> de espacios rentables equivalentes a 5 veces la superficie rentable de la Torre Mayor.

[...]

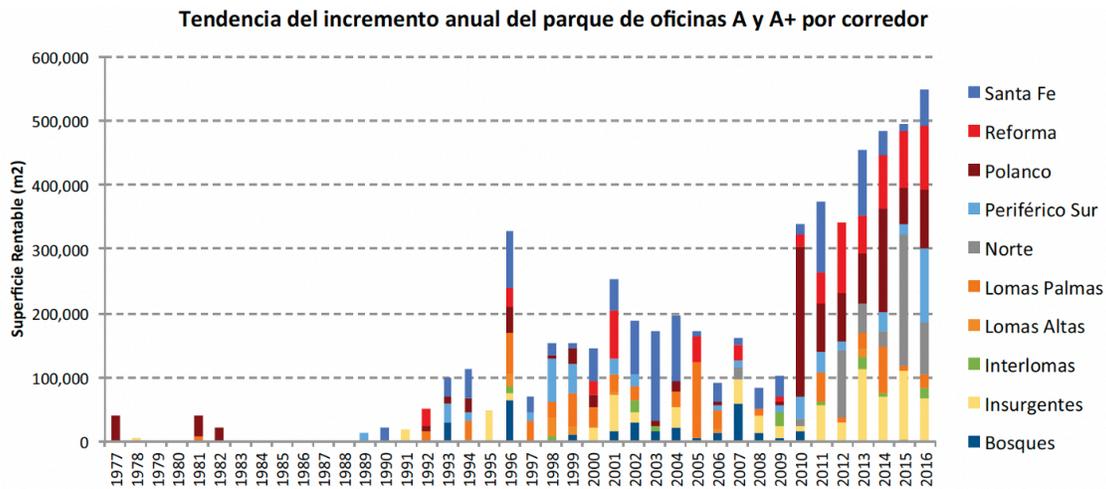
A pesar de los crecimientos de los espacios de oficinas en los últimos 6 años en espacios como Polanco, Reforma, las Lomas e Insurgentes, el inventario más grande de oficinas tipo A y A+, se encuentra en Santa Fe. No obstante, la participación porcentual de Santa Fe ha comenzado a decrecer para ceder participación a Reforma e Insurgentes. Polanco muestra una tendencia en la recuperación de participación perdida a principios de la década de los noventa.

Las referencias aquí compartidas evidencian los diferentes momentos de creación, crecimiento y consolidación de núcleos de oficinas o *clusters* (Gráfica 2), y sus particularidades. Por ejemplo, se sabe que en Av. Reforma se ubican las torres más altas, mientras que en Santa Fe se concentra la mayor cantidad de oficinas tipo A y A+, aunque su crecimiento se ha contraído debido al reposicionamiento de la zona sur y sus mejores opciones de accesibilidad.

---

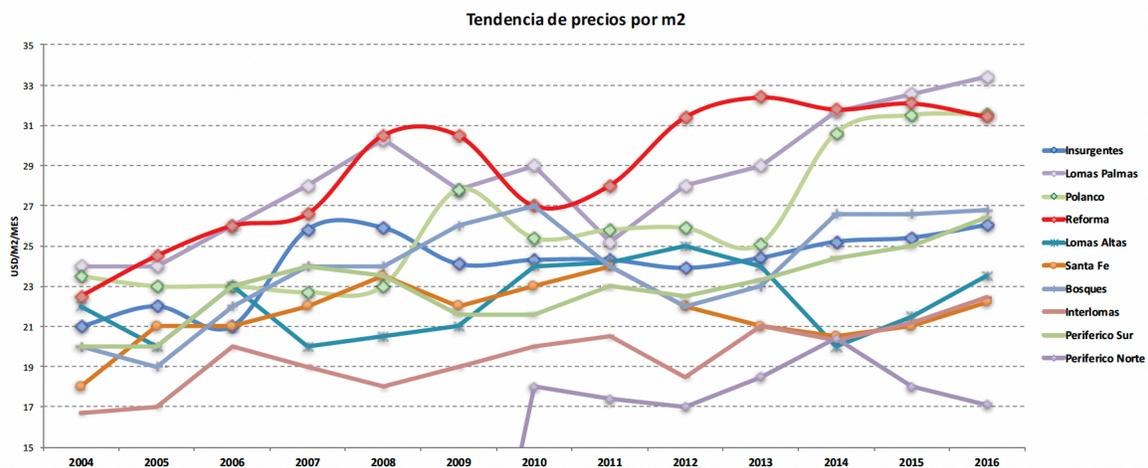
<sup>54</sup> Las categorías mejor valoradas de acuerdo con la clasificación inmobiliaria de oficinas, que reconoce características como: superficie, antigüedad del edificio, ubicación en polos de oficinas, certificados de eficiencia energética, acabados e instalaciones de calidad y diseños arquitectónicos destacados. La categoría A+ se asigna a plantas de más de 600 metros cuadrados y una antigüedad que no exceda los 15 años, mientras que la categoría A se adjudica a plantas de por lo menos 400 metros cuadrados y una antigüedad no mayor a 25 años.

Gráfica 2. Tendencias de incremento anual en los diez corredores del mercado de oficinas corporativas en la CDMX



Fuente: Tesis de Francisco Javier Luna, 2018:109.

Gráfica 3. Tendencias de precios por m2 en los diez corredores del mercado de oficinas corporativas en la CDMX.



Fuente: Tesis de Francisco Javier Luna, 2018:115.

Luego del recorrido histórico hasta ahora presentado, el apartado cierra con datos estadísticos contemporáneos relacionados al crecimiento poblacional y a la expansión territorial de la CDMX. Su población total rebasa los nueve millones de habitantes (INEGI, 2020), aunque son muchos más quienes a diario se desplazan desde municipios metropolitanos. En 2015, la denominada Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) –conformada por 16 Alcaldías de la CDMX, 59 municipios del Estado de México y 21 municipios de Hidalgo– tenía alrededor de 22 millones de habitantes, equivalente al 18 % de la población nacional. Aunque la presente investigación no se plantea desde un enfoque metropolitano, es importante reconocer la presión sobre la capacidad de carga de la ciudad en relación con sus residentes y la ‘población flotante’, considerando que, por la disposición de infraestructura y equipamiento, se concentra la oferta laboral, educativa, burocrática, etc. Ejemplo de lo anterior es el edificio corporativo BBVA Bancomer, con una superficie cercana a los 80,000

metros cuadrados de superficie rentable, donde operan aproximadamente siete mil empleados.

Por su parte, como parte del perfil territorial del área de estudio, se retoman datos presentados en la propuesta de Programa General de Desarrollo Urbano de la CDMX 2016 – 2030 (PGDU, 2016)<sup>55</sup>, que distingue el 58.6% (87 mil 297.03 ha) de la superficie como Suelo de Conservación, y el 41.4% (61 mil 657.27 ha) como Suelo Urbano (con potencial a densificarse). En su análisis estadístico sobre la diferenciación socioespacial de la ZMVM, Pérez y Santos (2011) distinguen mayores rezagos sociales en los municipios limítrofes y conurbados (la periferia oriente, norte y nororiente), e identifican los más altos niveles educativos y de consolidación de vivienda en la herradura que va del sur al poniente y una parte del norponiente, geografía que coincide con la concentración de inversiones y de las localizaciones con los más altos valores inmobiliarios. Ahora bien, la ciudad, proclive a inundaciones y hundimientos<sup>56</sup>, presenta un cuadro muy grave de estrés hídrico. Para su población, lo anterior se traduce en viviendas en situación de vulnerabilidad ante precipitaciones abundantes, así como en escasez de agua potable en zonas de altos y bajos ingresos, que se enfrenta con marcadas diferencias mediante pipeo o tandeo. De acuerdo al PGDU (2016), la problemática en torno al agua se concentra en tres temas: 1) la dotación desigual (agravada en la zona oriente: Venustiano Carranza, Iztacalco e Iztapalapa); 2) la irregularidad del servicio (principalmente en zonas de mayor altitud; más de un millón de personas reciben el agua por tandeo, no cuentan con tomas domiciliarias y/o deben recurrir a las pipas); y 3) la necesidad de mantenimiento de la infraestructura hidráulica (se estima que 35% del agua se pierde en las redes, y 80% del drenaje tiene deterioro considerable). Muchos más indicadores de la desigualdad socioespacial podrían citarse, pero basta con haber referido de manera sucinta las condiciones del territorio de estudio y su histórico proceso de valorización diferenciada, así como crecimiento acelerado, desfasado del marco de la planeación y de la suficiencia de infraestructura y equipamiento.

### 2.3 Crecimiento vertical: de la frontera en el cielo a la regulación sobre el suelo

*What the grid did horizontally for the land,  
zoning did vertically for the sky (Steinberg, 1996:144)<sup>57</sup>.*

Advertía el afamado arquitecto Rem Koolhaas en “Delirio de Nueva York”, cómo la insularidad de Manhattan implicó limitantes que le impidieron la expansión lateral<sup>58</sup>, “Manhattan no tiene más opción que la extrusión hacia el cielo de su propia retícula; sólo los

---

<sup>55</sup> Aunque ha habido varios intentos por actualizar el Programa, esto no ha ocurrido debido a diferentes coyunturas políticas. En este apartado se retoman datos del “Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial de la CDMX 2020 – 2035”, promovido por el flamante Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, en período de consulta pública al cierre de esta investigación.

<sup>56</sup> Para mayor información sobre los Indicadores de Peligro, Exposición y Vulnerabilidad (a nivel AGEBA), consultar el *Atlas de Riesgo de la CDMX*, un esfuerzo de coordinación por parte de la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección civil, en: <http://www.atlas.cdmx.gob.mx/indicadores/>

<sup>57</sup> “Lo que la retícula hizo horizontalmente por el suelo, la zonificación hizo verticalmente por el cielo”.

<sup>58</sup> El argumento es rebatible si se considera que Brooklyn, Queens y el Bronx representan áreas de crecimiento horizontal en Nueva York. Sin embargo, la imagen ‘delirante’ de una ciudad que supuestamente sólo puede crecer hacia el cielo evidencia nuevas concepciones y expectativas sobre el espacio.

rascacielos ofrecen a los negocios los amplios espacios abiertos de un Salvaje Oeste creado por el hombre, una *frontera en el cielo*” (2004:87). Esta clásica obra llamaba la atención desde hace ya varias décadas sobre las posibilidades de que un espacio en bruto se convirtiera en conjuntos de oficinas, “la arquitectura de la multiplicación territorial”, gracias a “la tecnología de lo fantástico”. Si bien esta grandilocuencia sobre los artefactos arquitectónicos puede ser rápidamente contenida desde las regulaciones, cabe detenerse antes en las reacciones –quizás contrastantes– que nos provocan. ¿Puede la fascinación estética escindirse del impacto urbano?, ¿puede el notable salto tecnológico mellar el escándalo por la monstruosidad? Nueva York es una referencia paradigmática para pensar estos dilemas, así como para discutir sobre las regulaciones que hacen posible una de las urbes con más metros cuadrados construidos.

En un dramático cambio de escala, la CDMX se encuentra igualmente limitada físicamente en su forma de crecimiento, tanto por su topografía como por su intensidad sísmica. Sin embargo, la ciudad crece. Esto es un hecho. El declarar que no puede seguir creciendo no lo convierte en posibilidad. Un acuerdo en este sentido es el que aprobó la Comisión de Planificación del Distrito Federal, a fines de 1970, para imponer una veda que restringía el establecimiento de fraccionamientos (residenciales o industriales) y unidades habitacionales sobre una zona boscosa en el sur del Distrito Federal. De acuerdo con estudios técnicos<sup>59</sup>, un área de 700 kilómetros cuadrados (cerca de la mitad de la superficie de la CDMX), caracterizada por ser de las más altas y lluviosas del Valle, debía excluirse como área urbanizable. La decisión representa un claro ejercicio de planeación, en el que argumentos técnicos son presentados y discutidos por representantes de diferentes sectores. El episodio de esta discusión entre especialistas, planificadores y autoridades vale la pena por dos motivos. El primero es evidenciar los limitados alcances de una decisión técnicamente justificada que, sin embargo, no consiguió los efectos proyectados sobre el territorio. El segundo motivo es leer la vigencia de argumentos de hace cincuenta años. Pues bien, la veda se preveía como una forma de evitar la degradación del área<sup>60</sup>, así como los altos costos en la introducción de infraestructura en zonas rocosas. En la disertación puede también rastrearse argumentos en contra de la veda, tales como la dificultad para adquirir suelo urbanizable y el alza del costo de los terrenos que provocaría la prohibición. Por su parte, la promotora de la iniciativa, la ingeniera Ángela Alessio Robles –directora de Planificación de la ciudad– se adelantaba a plantear la densificación a modo de aspiración:

Ya se hizo una explicación de que realmente en el resto del área metropolitana y del Distrito Federal hay ciertas áreas que están todavía libres. Aparte, por los servicios públicos, es conveniente que la Ciudad de México tenga una densidad mayor, porque realmente el promedio general es muy bajo tanto en densidad de población, como en altura de edificios. (DOF, 1970:11)

De lo anterior, se constata la centralidad de las inquietudes sobre cómo y hacia dónde crecer, se rastrean antecedentes de argumentos actuales y se revela la ineffectividad de la estrategia ante un crecimiento irreversible, el cual se asocia con el modelo de ciudad

---

<sup>59</sup> Realizados por la Dirección General de Obras Hidráulicas y la Dirección General de Planeación y Programa del Departamento del Distrito Federal, ver DOF, 17 de diciembre de 1970.

<sup>60</sup> Una suerte de contención frente a la expansión urbana, estrategia que se materializa en diferentes modalidades; con fines de conservación ambiental, destacan las “zonas de amortiguamiento” y “cinturones o corredores verdes”, que disponen de la estructura circunvalar de las ciudades, y cuya implementación confronta los límites entre lo rural y lo urbano, lo urbanizable y lo no urbanizable.

compacta o de ciudad difusa. Cabe aquí hacer una pausa para decir que el primero surge en la década de los noventa como respuesta a los impactos del segundo<sup>61</sup>. La mezcla e intensidad de usos del suelo se promueven para contrarrestar los efectos nocivos de un modelo expansivo (*urban sprawl*), en el que las urbanizaciones están distribuidas de manera desordenada y desconectada. Esto amplía la brecha de desigualdad socioespacial toda vez que dificulta el acceso a equipamientos y servicios urbanos. Ahora bien, la ciudad compacta está concebida a partir de la idea de proximidad entre los usos y las funciones urbanas, a modo de que viviendas y equipamientos están a una distancia conveniente para sus usuarios. Esto representa traslados más cortos y no motorizados, lo que a su vez, se traduce en menor uso de combustibles y menor generación de emisiones contaminantes. El máximo aprovechamiento del suelo también representa una provisión supuestamente más eficiente de infraestructura, lo que puede leerse como un ahorro en materiales y energías. Estas ventajas de la ciudad compacta se vinculan al discurso de sostenibilidad que permea las políticas urbanas de las últimas décadas. En este sentido, el modelo se fundamenta en la doble intención ambiental de, por un lado, reducir la huella ecológica del estilo de vida de los habitantes, y por otro, contener el crecimiento urbano hacia tierras agrícolas y áreas de conservación<sup>62</sup>.

Entre las estrategias para materializar este modelo urbano destacan: el reciclamiento de espacios intraurbanos abandonados o subutilizados, la restricción del crecimiento horizontal y la construcción en altura; esta última, con efectos contradictorios, pues al concentrar actividades terciarias o valorizarse el suelo, los habitantes terminan siendo expulsados de espacios que se convierten en “exclusivos y excluyentes” (Quiroz, 2015:25). Ambos modelos aquí expuestos comprometen la suficiencia de infraestructura y servicios que, en algunos casos, deben ampliarse en zonas centrales (con una población que rebasa la disponibilidad), y, en otros, llevarse hacia nuevos espacios y fronteras que se recorren permanentemente hacia suelo no equipado, suelo de conservación y/o zonas de riesgo para asentamientos humanos. El modelo de ciudad compacta supone entonces la concentración de necesidades, mientras que el modelo expansivo implica la dispersión de habitantes que demandan bienes y servicios urbanos. Tal presión del soporte urbano genera reacciones conflictivas, por ejemplo, la exigencia de cierto sector ciudadano de frenar nuevas construcciones a modo de garantizar para sí la infraestructura y el equipamiento existentes, lo que pone en entredicho el acceso a vivienda en áreas servidas para nuevos residentes. Frente a los retos de cada modelo, ¿cómo orientar el crecimiento hacia una ciudad más justa? y ¿qué políticas urbanas se han propuesto para resolver las desigualdades e insuficiencias aquí referidas?

En años recientes, la orientación de las políticas urbanas en México ha sido de alguna manera contradictoria, en cuanto que ambos modelos de crecimiento se impulsaron simultáneamente. Por un lado, se fomentó a nivel nacional una política habitacional concentrada en el otorgamiento de créditos y la promoción inmobiliaria privada sobre áreas de expansión, dirigida a sectores de ingresos medios y bajos, que padecen condiciones de

---

<sup>61</sup> Hay una vasta literatura sobre estos modelos ampliamente caracterizados. El esfuerzo crítico más importante en México es, sin duda, la compilación a cargo de Héctor Quiroz (2015), donde se contrastan visiones sobre la ‘ciudad compacta’ en relación con la equidad socioespacial, el patrimonio urbano, la planeación urbana y la regulación del suelo.

<sup>62</sup> Que la compacidad sea ambientalmente más sostenible que la dispersión se cuestiona cada vez más por la aparente falta de evidencia empírica al respecto. Para una síntesis de argumentos contra la ciudad compacta, consultar la tesis de Juan Carlos Rivera (2018).

habitabilidad muy inferiores a lo deseable. La lejanía del tejido urbano, la carencia de infraestructura y equipamiento, la mala calidad y el reducido tamaño de las viviendas son algunos de los efectos de esta política (Durán y Esquivel, 2006). Mientras tanto, discursivamente, las políticas urbanas de los últimos años en México –conforme a la tendencia global– han posicionado el modelo de ciudad compacta como objetivo prioritario. En este sentido pueden reconocerse ajustes normativos a ordenamientos nacionales orientados a promover un uso intensivo del suelo urbano (Salinas y Soto, 2019), como la Ley de Vivienda (2006) y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano<sup>63</sup> (2016), además de la alineación del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 y el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario y Territorial y Urbano 2013-2018 (Sedatu).

En la CDMX, igualmente se identifican instrumentos de planeación en esta línea, como el Bando Informativo Número Dos (2000) para incentivar el repoblamiento de la ciudad central, la “Norma de ordenación 26”<sup>64</sup> para impulsar la construcción de vivienda de interés social, y el Programa General de Desarrollo Urbano (2003), que postuló la política de renovación urbana como directriz (Monterrubio, 2017). Destacan también las figuras que permiten la autorización de mayor edificabilidad desde el Poder Ejecutivo, tales como, los polígonos de actuación y la transferencia de potencialidad. La apuesta por la ‘ciudad compacta’ como eje de la política urbana en la capital aparece durante la administración del jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera. Esto se evidencia en el “Acuerdo por el que se expiden las Políticas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial Sustentable en Materia de Desarrollo Social, Ambiental y Económico de la CDMX” (GODF, 23 de enero de 2013). En palabras del entonces secretario de desarrollo urbano y vivienda, Simón Neumann, en su presentación de dicho Acuerdo:

La Ciudad compacta es un modelo de desarrollo que busca hacer eficientes los recursos económicos, sociales y ambientales: esto es, proteger el suelo de conservación y las áreas verdes urbanas. Crecer para adentro, para arriba, potenciando y mejorando la infraestructura y servicios existentes, acercando la vivienda al trabajo a los servicios.

El uso prometedor del concepto era una forma de reaccionar al fracaso que había representado el modelo expansivo en México. Todavía en el PGDUDF de 2003 no hay alusión alguna a esta forma urbana compacta, que después se convertiría en un slogan multicitado en eventos y discursos; en 2013, a partir del “Foro de políticas urbanas: hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa” se desplegaría esta tendencia. Ya en la propuesta del Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT), difundida en 2021, la adopción del modelo es dominante:

promover un modelo de Ciudad compacta (cercana) con altas densidades puede incidir en un mejor aprovechamiento y generar múltiples beneficios. La Ciudad de México todavía no se acerca a los

---

<sup>63</sup> Que en su Artículo 59 vincula la densificación en las edificaciones con la capacidad de los servicios de agua, drenaje, electricidad y movilidad, y en su Artículo 76 hace lo propio respecto a la dotación suficiente de espacios públicos.

<sup>64</sup> Que entrara en vigor en 1997 en su primera versión, y ha sido reformada en diversas ocasiones. Es importante hacer notar que se encuentra suspendida desde el 2013 (excepto para el INVI) por el aprovechamiento abusivo que los desarrolladores hicieron de sus beneficios, contrarios a la finalidad de ofrecer vivienda de interés social y popular. Para una revisión crítica sobre la norma, desde sus contradicciones técnico-normativas, ver Valdivia, 2016.

estándares internacionales de 300 habitantes por hectárea. Este nivel de densidad se podría traducir en la generación de nodos concentradores de actividades, promoviendo y fortaleciendo la economía local, además del acceso inmediato a equipamientos como escuelas, de salud y espacio público, con la reducción del número de viajes. (PGOT, p. 96)

Hasta aquí, cabe reconocer, lastimosamente, que la manera en que ha operado el mercado formal de vivienda sólo ha intensificado la segregación socio residencial, toda vez que ha expulsado población de bajos ingresos a la periferia metropolitana, mientras que la vivienda en áreas centrales sólo ha sido accesible para población de mayores ingresos (Salinas y Soto, 2019). La política de ciudad compacta no ha conseguido resolver la demanda de vivienda para sectores de clase media y baja, ni aminorar las afectaciones a la calidad de vida de la ciudadanía. De hecho, tanto sectores populares como altos coinciden en su oposición a ciertos proyectos urbanos que tienen en común, haber sido promovidos desde un discurso que encumbra la “ciudad compacta” como un modelo de desarrollo ideal.

De acuerdo con datos reportados por ONU Hábitat, las ciudades mexicanas han apenas duplicado su población, mientras que su superficie se ha multiplicado por diez<sup>65</sup>, lo que provoca un consecuente posicionamiento a favor de un modelo de crecimiento por encima del otro, interpretación que además se reproduce en la mayoría de los programas de gobierno de las ciudades mexicanas, que apuntan hacia ciudades compactas, además de incluyentes, conectadas, sostenibles y un largo etcétera discursivo. Cualquier ciudad enfrenta el dilema de crecer de una u otra forma, conforme al marco de la planeación, o bien, de manera irregular, y, de hecho, ambas formas urbanas conviven en los territorios (Alcantar, 2020). Este apartado se limita a abordar las condiciones en que se regula el crecimiento vertical en espacios centrales de la CDMX, dejando de lado las prácticas constructivas (formales e informales) de la periferia. A propósito del modelo de ciudad que representa la CDMX, se recupera la opinión de la investigadora Priscilla Connolly en un seminario académico<sup>66</sup> en 2015:

La CDMX es compacta, nada más que está en la periferia, y no en el centro. El rollo de la ciudad compacta es para justificar la inversión en el centro, pero los edificios para oficinas y parejas sin hijos no lograrán la densificación poblacional, si acaso la densificación de automóviles.

La provocación es por todos lados valiosa, e invita a cuestionarse ¿en qué grado la CDMX es compacta, y en qué áreas?, ¿cuál fue el uso y destino de las construcciones que las políticas de redensificación han promovido? Cabe reaccionar a esto argumentando que, en efecto, la CDMX es compacta, aunque de manera muy desigual si atendemos las densidades poblacionales tan diferenciadas entre Alcaldías<sup>67</sup>, y el masivo desplazamiento diario de residentes desde diversas demarcaciones metropolitanas a las alcaldías centrales, por motivos laborales, comerciales, culturales, etc. En el conjunto de la ciudad, por cada kilómetro

---

<sup>65</sup> Específicamente, la superficie de la ZMVM creció 3.8 veces, y en contraste, su población aumentó apenas 1.5 veces, entre 1980 y 2017.

<sup>66</sup> Seminario “El (des)orden urbano y sectores populares”, octubre 2020.

<sup>67</sup> En 2020, en la CDMX se registró una población de 9,209,944, siendo las Alcaldías Gustavo A. Madero (1,173,351) e Iztapalapa (1,835,486) las únicas que sobrepasan el millón de habitantes. De acuerdo con datos de la SEDECO, las demarcaciones territoriales que superan por un amplio margen la densidad poblacional promedio de la CDMX son Iztacalco (16,368.1 hab/km<sup>2</sup>), Benito Juárez (16,260), Iztapalapa (15,960.4), y Cuauhtémoc (15,732.5); contrastan Cuajimalpa de Morelos (2,554.6) y Milpa Alta (379.8), cuyo suelo es mayormente de conservación.

cuadrado habitan 6,163 personas, cifra muy lejana a las concentraciones de ciudades en Siria, China e India, superiores a las sesenta y cinco mil personas por kilómetro cuadrado, e incluso, a cien mil, en Bangladesh y Pakistán. Tomando distancia de estos casos extremos, nuestra densidad habitacional promedio actual (de 7,538 habitantes por kilómetro cuadrado) es cercana a la de ciudades de la región como Sao Paulo (8,102.8) y Santiago de Chile (6,255.9), y bastante menor con respecto a ciudades globales como París y Nueva York que rondan los veinte mil habitantes por kilómetro cuadrado.

Por su parte, la crítica a las políticas de redensificación promovidas desde el poder ejecutivo se sostiene ante las recientes evidencias sobre las transformaciones socio demográficas en las áreas de intervención. Conviene revisar el Bando Dos –publicado en diciembre del año 2000 con los objetivos de frenar la urbanización periférica y fomentar la redensificación de la zona central– cuyo saldo fue que: “la mayor parte de las viviendas producidas (80%) fueron de nivel medio y residencial” (Pradilla y Sodi, 2006: citado en Tamayo, 2007: 66). En este mismo sentido, de acuerdo con el balance de Jaime Sobrino (2016) de los microdatos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, en las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez e Iztacalco, la proporción de “nuevos colonos” e “inmigrantes” en los estratos más altos de la población, duplicaba o incluso triplicaba a la proporción de estas mismas categorías en los estratos de ingresos bajos. Esto mismo confirma la investigación de Masato Iida (2020) en referencia a dos pares de colonias próximas entre sí, en los márgenes de la Ciudad Central: por un lado, Santa Anita (Iztacalco) y Jamaica (Venustiano Carranza), y, por otro, Cove-Bellavista y Carola (ambas en Álvaro Obregón). A partir del análisis de datos censales de estas colonias, se demuestra la sincronía entre el ascenso socio económico<sup>68</sup> y las altas tasas de crecimiento poblacional, de lo que se infiere que lo primero fue empujado por nuevos pobladores. Del contraste entre colonias sin intervenciones urbanísticas respecto de aquellas con aplicación de Bando Dos o aprovechamiento de “áreas con potencial de desarrollo” y “áreas con potencial de desarrollo”, se concluye que las políticas de redensificación han favorecido la gentrificación.

Además de indagar sobre la llegada de población de mayores ingresos a colonias tradicionalmente populares, y su impacto sobre el probable desplazamiento de residentes originales (Moctezuma, 2021), cabe también sospechar sobre la materialidad de la vivienda como activo patrimonial, es decir, no para habitar sino dentro de una lógica de financiarización. En este asunto cabe cierta perspicacia influida por los argumentos de Saskia Sassen cuando dice que “un edificio, en realidad funciona como activo. Eso significa que no necesitas habitantes en un edificio para extraer plusvalía.” Habría que constatar si en la CDMX hay un exceso de metros cúbicos de oficinas y/o vivienda, en consideración de los efectos de la pandemia de COVID y de otras tendencias generales. Hasta el momento, publicaciones dirigidas al sector inmobiliario<sup>69</sup> alarman sobre la proporción de edificios corporativos vacíos, registrándose hasta 1.3 millones de metros cuadrados sin ocupar, así como una caída del 84% a nivel nacional en el uso de oficinas arrendadas a inicios del 2021, es decir, tras una coyuntura global que ha reestructurado la dinámica inmobiliaria. Mientras tanto, el fenómeno de desocupación ha quedado comprobado por lo menos en el Área

---

<sup>68</sup> Indicador construido a partir de tres variables, con base en los estudios sobre gentrificación de E. Bournazou (2015): grado promedio de escolaridad, promedio de ocupantes por cuarto y la proporción de hogares con computadora.

<sup>69</sup> En este sentido: “¿Vivirías en una oficina? Se acerca la transformación de edificios en la CDMX”, 15 de abril del 2021. Revista “Obras” de Grupo Expansión.

Metropolitana de Guadalajara en una reciente investigación especial publicada en [zonadocs.mx](http://zonadocs.mx)<sup>70</sup>, que con base en el análisis de información censal, concluyó que las áreas donde se construyen edificios para vivienda tienden a perder población o crecer muy poco; el artículo comparte pruebas de que los nuevos desarrollos no están habitados (pocos habitantes y autos estacionados observables, así como muy bajos consumos de agua y luz).

Si del primer apartado del capítulo se retoma aquel recorrido histórico por la irrupción de edificios en el perfil de la ciudad, se observa que no es nueva la crítica por el crecimiento aparentemente anárquico de la ciudad. En su historia sobre la planificación de la CDMX, López Rangel (1993) presenta un compendio de artículos publicados en el periódico *Excelsior* en 1925, cuyas líneas expresaban la opinión de arquitectos e intelectuales relacionados con el campo. Ya por entonces, se registra una seria inquietud por el crecimiento de la capital, se critica la lotificación dispersa e indiscriminada, y, se condena públicamente la inaccesibilidad de terrenos para las clases vulnerables debido a la *voracidad* de los fraccionadores. Esto sólo evidencia que el malestar contra el crecimiento urbano (por sus efectos nocivos) ha estado presente desde un período muy temprano de la planeación. Entre la colección documental del autor, sobresale la alusión a un decreto presidencial de fines de 1924<sup>71</sup>, el cual, prohibiría construcciones en zonas no urbanizadas, resultado de las críticas y presiones debido a la irregularidad con que se estaba dando la nueva edificación. Aunque el decreto no fue aplicado, la desaprobación por parte de desarrolladores no se hizo esperar. Con este episodio en mente, se invita a quien esto lee a dar un salto temporal hasta nuestros días, a modo de confirmar que la historia se repite en casi los mismos términos.

El episodio de la década de los veinte evoca iniciativas similares en años recientes; la decisión administrativa hoy conocida como “cierre de ventanillas” refiere el esfuerzo por detener las irregularidades con que ciertas obras se han autorizado, como resultado de la presión ciudadana. Recién tomó posesión como jefa de Gobierno en la CDMX, Claudia Sheinbaum ordenó la suspensión temporal de trámites para iniciar nuevas construcciones, con el objeto de revisar los expedientes de las obras en construcción. Tanto la Seduvi como las alcaldías, acataron la prohibitiva de gestionar procedimientos de autorización de nuevas obras, lo que generó gran descontento entre desarrolladores. Apenas unos años antes había ocurrido el cierre de ventanilla por parte de Seduvi en las Granadas, zona bajo intensa presión inmobiliaria al poniente de la capital.

El artículo que publicó *El Financiero* al cierre del 2019, intitulado “Así se frena una ciudad (y un país) con trámites”, recupera las opiniones de actores centrales de la industria de la construcción, que coinciden en percibir esta “cruzada contra la corrupción en la capital” como un riesgo para la economía; esto por la manera en que la desaceleración en la construcción podría afectar el crecimiento nacional, de acuerdo con las fatídicas proyecciones del gremio. En este mismo sentido, se lee el encabezado “Sector de la construcción: preocupación por parálisis en CDMX”, en el cual, se alude al clima de “zozobra para la industria de bienes raíces debido a innumerables casos de clausuras que generan altas pérdidas económicas, laborales y baja entrada de recursos tributarios para las arcas de la metrópoli.” Para reforzar tal consternación, la presidenta de la Cámara Nacional de la

---

<sup>70</sup> A cargo de: Andrés de la Peña, Kevin Josué Ibarra, Alitzel García, Iván García, Joel Arroyo, Cristian Cantero, y José Toral; disponible en: <https://www.zonadocs.mx/la-ciudad-inhabitable-redensificacion-o-destruccion-de-vivienda/>

<sup>71</sup> “Problemas que ha planteado el Decreto Presidencial prohibiendo la edificación en zonas no urbanizadas” Artículo de Juan Galindo Pimentel Jr. (29 de marzo de 1925, *Excelsior*).

Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (Canadevi) reportó la pérdida de veinte mil trabajos relacionados con el sector, en el primer trimestre del 2019. Esta misma fuente estima que, al cierre de mayo de 2019, pudieron haber sido más de 500 obras suspendidas, casi la mitad en la Alcaldía Benito Juárez (El Financiero, 2019), cifra que duplica los datos (más conservadores) que presentó la Seduvi en un informe posterior, según el cual, para octubre de 2019, habiendo resuelto el 92% de las 245 revisiones de expedientes, 121 proyectos se aprobaron y el resto (alrededor de 100 únicamente) fueron denegados.

Como parte de la enérgica entrada de la nueva administración capitalina, se detectaron irregularidades en 48 polígonos de actuación (autorizados entre 2017 y 2018), entre 174 expedientes revisados; de acuerdo con la propia Seduvi, en 24 de ellos, se procedió mediante juicios de lesividad, mientras que 20 se revocaron (al no haber iniciado aún la construcción), y en cuatro casos se sancionó a los desarrolladores. Ninguna autoridad ha sido hasta el momento sancionada específicamente por estos permisos irregulares. Más allá de la autorización de ciertos polígonos de actuación, se sabe que algunos exfuncionarios han sido denunciados ante la Fiscalía General de Justicia por desviar recursos públicos; algunos casos –como el del propio ex titular de la Seduvi, Felipe de Jesús Gutiérrez– siguen en proceso, aunque mayormente por el mal uso de los recursos otorgados para el programa público de reconstrucción de vivienda, luego del sismo del 19 de septiembre de 2017. Es decir, no se han fincado responsabilidades sobre autoridad alguna por las irregularidades que la Seduvi confirmó al comienzo de la actual administración. Durante la administración de Miguel Ángel Mancera (de diciembre de 2012 a marzo de 2018), la Seduvi fue encabezada por personajes polémicos por su vínculo con la industria de la construcción, de tal suerte que los extitulares Simón Neumann y Felipe de Jesús Gutiérrez son popularmente asociados a lo que hoy se denomina mediáticamente como ‘el cártel inmobiliario’, que refiere la colusión entre desarrolladores inmobiliarios y funcionarios públicos, o mejor explicado en palabras de Rosalba González (2022):

El cártel inmobiliario, desde una visión crítica, no recae en un partido político o grupo específico, sino en un modelo que hace permisible negociar con la plusvalía que genera la ciudad y que esta última no es capaz de recuperar y redistribuir de manera equilibrada para ser aprovechada por todas las personas habitantes de la ciudad. Bajo este modelo quien pierde es la ciudad.

Un ambiente de colusión, conflictos de interés y corrupción domina la discusión pública actual en torno a la ciudad, y en buena medida, estas prácticas se asocian a la aplicación de instrumentos de financiamiento como el que nos ocupa. Recordemos que el uso de las ‘figuras de excepción’ son una constante en la planeación de la ciudad, es decir, de aquellas figuras que posibilitan la autorización de proyectos sin consultar a la comunidad y/o sin recurrir a la Asamblea, exceptuando así los procedimientos propios de elaboración y/o modificación de los Programas de Desarrollo Urbano. Como parte de este repertorio, pueden identificarse figuras jurídicas controversiales, como el Bando Informativo Dos, o ciertas Normas de Ordenación, la ‘Norma 26 para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano’, la ‘Norma 10 Sobre alturas máximas en vialidades en función de la superficie del predio y restricciones de construcción al fondo y laterales’ o la propia ‘Norma 12 sobre el Sistema de Transferencia de potencialidad de desarrollo urbano’. Lo hasta aquí descrito es preocupante porque, sin evaluar las bondades o desventajas de los instrumentos, su asociación con actos de corrupción juega automáticamente en contra de su eficiente aplicación. Cualquier desvío de recursos públicos

a través de los instrumentos corresponde a la peor forma de operarlos, lo que naturalmente produce un efecto de descrédito para su ocasional aprovechamiento. Sin duda, el impasse administrativo y la detección de irregularidades fueron respuestas gubernamentales a la presión ciudadana. Una red de asociaciones civiles –con liderazgos identificables en colectivos como Suma Urbana, Ruta Cívica y el Observatorio de la Colonia Juárez– ha denunciado, en prensa y redes sociales, el contubernio entre autoridades y desarrolladores al aprobar ciertas construcciones que desafían los principios de la planeación<sup>72</sup>. Cualquier intervención de las autoridades locales sobre la ciudad es hoy vista con suspicacia. No sobra decir que hay varios procesos de investigación abiertos sobre exfuncionarios públicos imputados por los delitos de enriquecimiento ilícito y extorsión. Para la eficaz implementación de instrumentos de financiamiento, no es un tema menor que la corrupción domine cualquier discusión sobre la ciudad. Lamentablemente, los efectos de tal corrupción han pesado a tal grado que se ha producido un razonamiento nocivo en que no se promueven iniciativas para generar mayores recursos públicos por temor al desvío de éstos. El agravio es tan justificado como paralizante. Cualquier intención de promover instrumentos sofisticados de financiamiento deberá someterse al escrutinio de la opinión pública, situación que no se antoja cómoda para una administración que no concretó en acciones punitivas su esfuerzo por averiguar irregularidades.

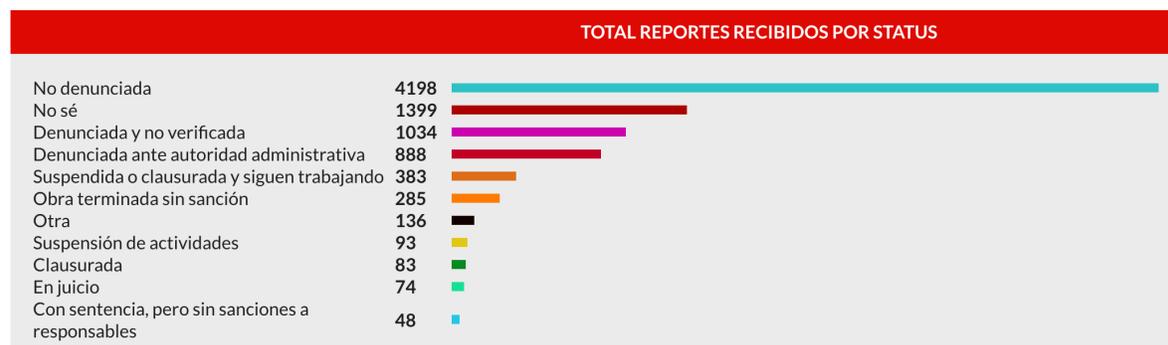
La oposición frente a iniciativas de desarrollo urbano es un fenómeno mayormente (aunque no de manera exclusiva) asociado a clases medias y altas que defienden sus intereses, en busca de la sostenibilidad de su estilo de vida. La reacción contra instalaciones o actividades consideradas riesgosas o indeseables por parte de residentes de las áreas de afectación ha sido popularmente referida como NIMBY, las siglas en inglés ‘Not in my backyard’. La oposición a la construcción en altura en la CDMX comparte características asociadas al nimbyismo, como ya lo han referido Paavo Monkkonen y David Adler (2016) en sus aportaciones sobre la fuerza de los movimientos NIMBY en Los Ángeles, EU y en la CDMX. Las exigencias y formas de movilización de estos grupos distan de aquellas de colectivos populares que demandan acceso a una vivienda de calidad y a los servicios públicos esenciales. Si bien ambas movilizaciones coexisten hoy en la CDMX, mediáticamente, la primera tiene mayor presencia, particularmente en la agenda de los funcionarios públicos. Ahora bien, quienes se movilizan contra el crecimiento urbano, lo hacen desde un acercamiento ambivalente hacia las autoridades y al marco de la planeación. Esto se evidencia en el episodio que relata Alicia Ziccardi sobre la experiencia de planeación participativa en la CDMX posterior a la primera elección de jefe de gobierno, en 1997: “vecinos del centro de Coyoacán [...] manifestaron una abierta oposición a cualquier iniciativa planificadora que procediese de las autoridades, por asignarles responsabilidad en los cambios de usos del suelo que se realizaron en violación de la normatividad vigente” (2003:13). La contradicción aquí –como en coyunturas similares y más recientes– se advierte en la defensa de aquella normatividad que representa para los colonos designaciones de suelo convenientes, y el simultáneo rechazo a las autoridades que permitieron el ajuste de tales normas. Cabe siempre discutir la legitimidad de estos ajustes que, al amparo de lo dispuesto en la LDUDF, suelen no ser ilegales.

---

<sup>72</sup> Se sabe de prácticas de presión y amedrentamiento sobre quienes investigan irregularidades en las autorizaciones urbanas o confrontan a desarrolladores por sus actos de corrupción o abuso de poder, de lo cual, evidentemente es difícil llevar registro o presentar evidencias.

Aunque para algunos la ilegalidad pareciera “mostrarse a simple vista”, hay que reconocer que las obras en altura no siempre están al margen de la ley. De hecho, es difícil tener certeza de la proporción de inmuebles irregulares que se construyen en la CDMX. Para tener una idea de este universo, se pueden referir únicamente dos fuentes. La primera consiste en un registro ciudadano que presenta (al 16 de mayo de 2022) 8,621 mil reportes de obras irregulares en el portal obrachueca.com. Esta iniciativa es un esfuerzo colaborativo de la empresa de productos tecnológicos ‘Virk’, la organización civil “Ruta Cívica” y el colectivo ‘Suma Urbana’. No podría concebirse la resistencia ciudadana contemporánea ante los desarrolladores inmobiliarios sin estas dos últimas asociaciones. El sitio web presenta las gráficas que a continuación se reproducen, generando una aproximación al panorama de irregularidad con que se ha construido en los últimos años. El registro es un acervo valioso que permite incluso la georreferenciación de obras presumiblemente irregulares (Plano 1), sin embargo, al ser un reservorio de denuncias ciudadanas, su veracidad y/o exactitud debe tomarse con cautela, toda vez que no es producto de una metodología replicable, ni clara<sup>73</sup>. Dicho esto, ‘Obra Chueca’ es un buen punto de partida para indagar en la percepción del incumplimiento de la ley en materia urbana, particularmente, por el malestar que genera y el esfuerzo colectivo de sistematización al que convoca. Asimismo, llama la atención que la mitad de los reportes en el portal (Gráfica 4) no trasciendan como denuncia ante las autoridades competentes (Ver categoría ‘No denunciada’), lo que bien pudiera evidenciar la falta de confianza en éstas.

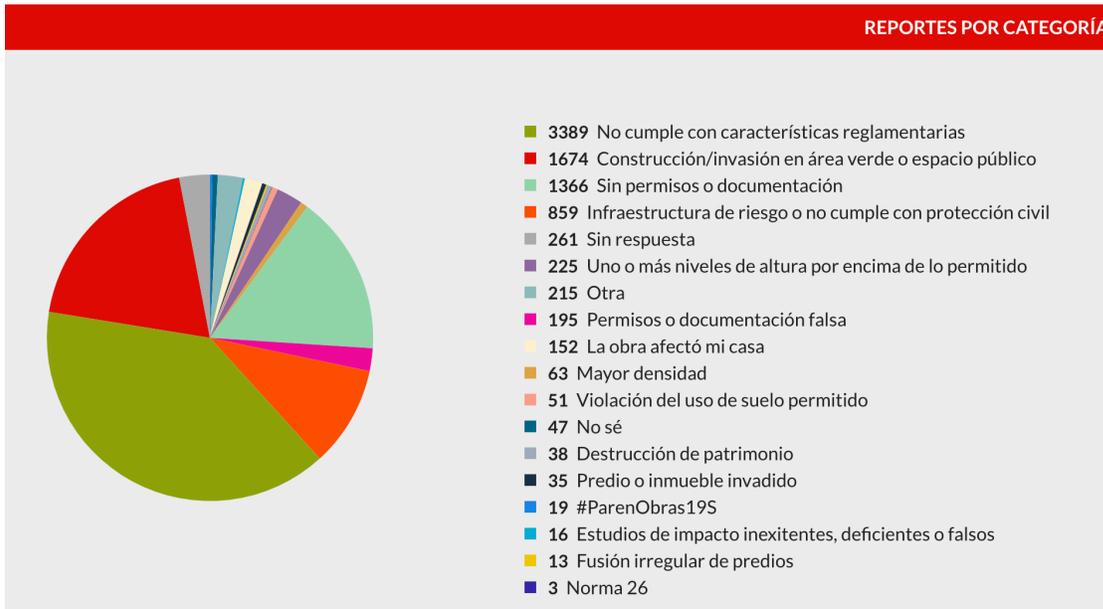
Gráfica 4. Total de reportes captados por el portal Obra Chueca por estatus



Fuente: <https://obrachueca.com/resumen>

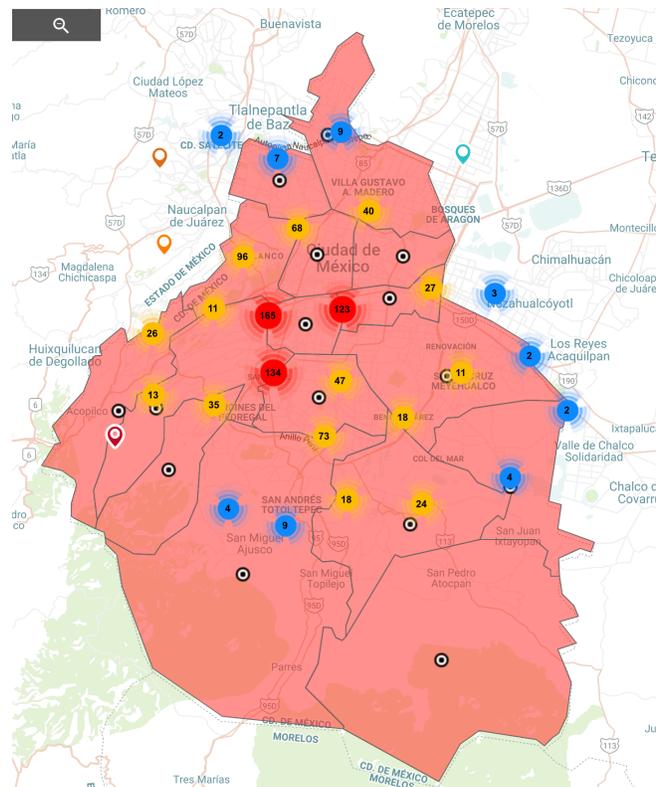
<sup>73</sup> Cada reporte incluye información sobre la ubicación de la obra, el número de niveles, la irregularidad detectada, el año en que inició la construcción / demolición, el estatus de avance de la obra, el estatus de la denuncia por la obra, si la obra está catalogada como patrimonio urbano, si la obra se realiza a través de algún instrumento de desarrollo urbano, si ésta cumplió (o no) con medidas de mitigación. El principal problema metodológico de esta sistematización es la variación entre la cantidad y calidad de los datos que se ingresan por cada denuncia. En el portal no se aclara la definición de cada categoría, ni se confirma si la información ingresada por los denunciantes se valida.

Gráfica 5. Total de reportes captados por el portal Obra Chueca por categoría



Fuente: <https://obrachuca.com/resumen>

Plano 1. Distribución espacial de reportes captados por el portal Obra Chueca



Fuente: <https://obrachuca.com/reports>

Cada semana, en los medios impresos se leen artículos sobre obras irregulares. Tal recurrencia da cuenta de lo relevante que se ha vuelto el tema en los últimos años. Sin embargo, no es común advertir recuentos generales como el balance sobre los polígonos de actuación en la alcaldía Benito Juárez que publica Raquel Rivas, resultado de una investigación emprendida en el marco de la Maestría de Periodismo Digital impartida por la Universidad de Guadalajara (UdeG). En el Sol de México (12 de noviembre de 2019), Rivas da a conocer que entre 2016 y 2019 se registraron 152 solicitudes de constitución de polígonos de actuación en Benito Juárez, de las cuales, sólo 76 fueron aprobadas, y en 34 de ellas se detectaron irregularidades. Cabe decir que no es fácil generar este tipo de información, en tanto, no hay la obligación de publicar tales autorizaciones (como sí ocurre con cada operación del Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal).

*Cuadro 16. Comparación del número de inmuebles irregulares por Alcaldía (2019 – 2017)*

Informes PAOT		2019		2018		2017	
Alcaldía	No. de inmuebles irregulares	No. de niveles excedentes	No. de inmuebles irregulares	No. de niveles excedentes	No. de inmuebles irregulares	No. de niveles excedentes	
Álvaro Obregón	9	22	4	6	7	14.5	
Azcapotzalco	2	2	1	1	0	0	
Benito Juárez	20	33	15	24	16	27	
Coyoacán	21	2	10	12	4	5	
Cuajimalpa	1	1	0	0	2	6	
Cuauhtémoc	11	19	5	12	18	39	
Gustavo A. Madero	10	14	5	10	5	6	
Iztacalco	2	3	3	5	2	5	
Iztapalapa	11	21	5	13	4	7	
Magdalena Contreras	5	8	4	4	1	1	
Miguel Hidalgo	11	10	14	32	10	15	
Milpa Alta	0	0	0	0	0	0	
Tláhuac	1	1	0	0	0	0	
Tlalpan	5	6	6	11	12	21	
Venustiano Carranza	4	10	5	9	3	8	
Xochimilco	4	9	6	13	4	7	
	<b>117</b>	<b>161</b>	<b>83</b>	<b>152</b>	<b>88</b>	<b>161.5</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales de la PAOT 2017, 2018 y 2019.

Ahora bien, las cifras oficiales más fehacientes y accesibles para evidenciar la irregularidad de la industria de la construcción en la CDMX, son aquellas que genera la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial en sus informes anuales, que pueden fácilmente consultarse en el módulo “Paoteca. Centro de documentación” de su portal. De acuerdo con recientes informes, en 2017 se identificaron 88 inmuebles irregulares que, en conjunto, sumaban 161.5 niveles que excedían lo permitido en los programadas de desarrollo urbano; por su parte, en 2016, se registró un ligero decremento al identificarse 83 inmuebles irregulares y 152 niveles excedentes, mientras que, en 2019, hubo 117 inmuebles irregulares

con 161 niveles excedentes, mayormente en las alcaldías Coyoacán y Benito Juárez (Cuadro 16). Si bien es imposible conocer a cuántos metros cuadrados equivalen tales números de niveles excedentes, se confirma que hay una demanda clara por parte de los desarrolladores para mayores alturas autorizadas. Lo que el desarrollador viene haciendo de manera irregular, un mercado de potencial constructivo bien establecido pudiera controlar y aprovechar para un mejor aprovechamiento del suelo.

El recuento hasta aquí vertido sobre la historia de la urbanización de la CDMX es útil para confirmar la necesidad de replantear la orientación de la planeación urbana restrictiva. Asimismo, en los relatos sobre edificios y obras se confirma el valor de su localización, es decir, desde un anclaje histórico ambiental, se aprecian elementos de la teoría de la renta del suelo que se recuperan en el apartado siguiente.

## **2.4 Instrumentos de financiamiento en la CDMX**

El potencial de un instrumento como el STPDU sólo se comprende a la luz de otros instrumentos con fines similares, y que, en conjunto, representan un aporte a los ingresos públicos generados por cuenta propia, más allá de las transferencias intergubernamentales y los fondos privados. Este apartado presenta tres tipos de instrumentos de financiamiento con base suelo que históricamente han generado ingresos para obras públicas en la capital del país: el impuesto predial, la contribución de mejoras, y las cargas urbanísticas (en sus diferentes modalidades). Se aclara que, si bien estos instrumentos no son el objeto de estudio central, es importante referirlos para comparar alcances y niveles de recaudación, así como por su combinación de diferentes abordajes sobre la regulación y la tasación de la propiedad.

### **2.4.1 Impuesto predial**

El instrumento de financiamiento urbana en México de mayor data es el impuesto predial. Ya desde el gobierno de A. López de Santa-Anna, propiamente en 1854, se dispuso de reglas para determinar el valor de las propiedades, según se lee en el “Reglamento municipal de obras públicas” (De Gortari, 2012:26). Aunque no hay registro de que se hubiera llevado a cabo tal levantamiento, “querer cobrar ¡hasta las ventanas!”<sup>74</sup> pasó a la historia como una más de las excentricidades del presidente, cuando su iniciativa fue un importante intento por registrar con exactitud el territorio. En adelante, las constantes guerras dificultaron la tarea de conformar un catastro para aplicar políticas impositivas con criterios homogéneos con base en las condiciones de cada propiedad inmueble.

En 1896, “el Congreso aprobó la ley para la formación del catastro del Distrito Federal, especificando su carácter geométrico y parcelario, fundado sobre la medida y sobre el avalúo”; éste se inició formalmente en 1899. Fue José Ives Limantour, secretario de Hacienda durante el mandato de Porfirio Díaz, quien encomendó la tarea de estudiar la organización y el funcionamiento de los principales catastros de Europa, a fin de elegir los mejores métodos para el país (2012:34-35). Aunque el levantamiento catastral tomó varios

---

<sup>74</sup> Lejos de ser una ocurrencia original, el llamado “Window Tax”, por su origen inglés, se remonta al impuesto a la propiedad diseñado para aumentar la recaudación del rey William III, en 1696; el colofón a tal medida fue que los afectados reaccionaron sellando sus ventanas, o construyendo con un menor número de ellas, lo que redujo la ventilación provocando una severa crisis de salud pública. [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2377\\_1717\\_the\\_window\\_tax\\_0414ll.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2377_1717_the_window_tax_0414ll.pdf)

años, en el caso de la capital, los trabajos se aceleraron por la importancia de la propiedad urbana gravable como fuente de ingresos para el erario.

Si bien el impuesto predial es uno de los instrumentos más consolidados en México, dista mucho de una recaudación efectiva (Brown, 2019; Unda, 2014), tanto por sus tasas bajas como por su limitada cobertura de cobro. Esto con excepción de aquellas ciudades que han atravesado procesos de reforma fiscal inmobiliaria, y consecuente modernización catastral, como Mexicali (López y Gómez, 2014) y Tijuana (Perló y Zamorano, 2000).

En la CDMX, este impuesto está regulado en el Capítulo II del Código Fiscal, que entre otros preceptos, establece que: están obligados a su pago quienes sean propietarios del suelo, incluyendo las construcciones adheridas a él (art. 126); la base del impuesto será el valor catastral determinado por los contribuyentes (art. 127); la autoridad fiscal puede proceder a determinar el valor catastral de los inmuebles, en caso de que los datos utilizados para determinarlo sean inexactos, imprecisos o falsos (art. 128); el impuesto se calculará por períodos bimestrales, según la tarifa correspondiente al rango que considera límites inferiores y superiores del valor catastral (art. 130), asimismo, se prevén reducciones del pago para ciertos usos (agrícolas, pecuario, forestal, de pastoreo controlado) sobre suelo de conservación, y para inmuebles ubicados en zonas con intensidad de uso muy restrictivo según los Programas Delegacionales o Parciales de Desarrollo Urbano; ciertos inmuebles (del dominio público de la Federación o del Distrito Federal, y aquellos propiedad de representaciones Diplomáticas de Estados Extranjeros o de Organismos internacionales) están exentos de su pago (art. 133).

La actual fórmula para estimar el impuesto predial está rebasada en dos sentidos: se determina por una base mixta (y, por tanto, compleja y poco precisa) entre el valor de la construcción y el valor catastral del suelo, siendo que este último está desactualizado, y drásticamente desfasado respecto al valor comercial. Justamente, uno de los aspectos más novedosos de la experiencia de Mexicali fue que se abandonó el sistema de valores mixto (basado en valor de construcción y de suelo), y se adoptó uno basado exclusivamente en los valores del suelo, que son más sencillos y objetivos de determinar que los valores de las construcciones. Tal innovación derivó en un proceso más transparente, en que cada contribuyente paga únicamente con base en la ubicación y superficie de su propiedad (Perló y Zamorano, 2001:163-164).

En su análisis sobre el desempeño recaudatorio del predial, Mónica Unda (2014) señala que “la principal limitación que enfrenta el país para mejorar la recaudación del impuesto predial se concentra en las áreas rurales, debido al valor más bajo del predio rústico, a la mayor incapacidad administrativa de las autoridades municipales en el medio rural para recaudar, y a la historia de exención al ejido” (2014:70). Pues bien, en el extremo opuesto de tales condiciones, está la CDMX, misma que tiene una de las más altas recaudaciones del país, aunque un sistema catastral seriamente desfasado con respecto a los valores de mercado. En relación con los obstáculos para una mayor recaudación, quien fuera el secretario de Finanzas de la CDMX durante el período 2012-2018, Edgar Abraham Amador Zamora, llegó a referirse a la injusta carga impositiva que representa para algunos contribuyentes. De acuerdo con Amador<sup>75</sup>, la estructura tan añeja con que se determina el predial (base mixta) resulta en un esquema regresivo, toda vez que los propietarios de inmuebles viejos (familias

---

<sup>75</sup> Durante el “Taller sobre estrategias de desarrollo urbano y captura de plusvalías en torno al nuevo sistema aeroportuario de la Ciudad de México”, organizado por el Lincoln Institute of Land Policy el 20 de enero de 2016.

de abolengo, por ejemplo) pagan una tasa baja, por el valor de la construcción, que se demerita a un ritmo de 1% anual en términos fiscales, mientras que, a un propietario joven de un departamento adquirido mediante crédito, se le cobra un predial muy alto por la calidad constructiva de su inmueble. Concluye el exsecretario que “esta estructura del predial beneficia a las fortunas viejas y castiga a los patrimonios jóvenes. Idealmente, el predial debiera apegarse lo más posible al valor del mercado, de lo contrario, se está dejando escapar una suma importante para la ciudad”. Llama la atención que, a pesar de esta consciencia sobre los conceptos y efectos, ninguna administración reciente ha impulsado actualizaciones audaces en la tasa impositiva o en el catastro. Esto coincide con el diagnóstico de Mónica Unda, quien demuestra que, “los alcaldes, tesoreros y directores del catastro deciden generalmente no subir las tasas, tampoco actualizar valores catastrales ni capitalizar las actualizaciones para aumentar la recaudación porque juzgan que tales medidas tendrán un costo político que no quieren pagar” (2018:601).

#### **2.4.2 Cargas urbanísticas**

El ritmo al que crecen las ciudades genera crecientes brechas en la disponibilidad de servicios e infraestructura, lo que dificulta el acceso equitativo a éstos, cuya exigibilidad está relacionada a su financiamiento. Preguntarse por cómo se financia el disfrute equitativo de la ciudad merece una reflexión que materialice su garantía en términos de vivienda, equipamiento e infraestructura, y apunte hacia cómo distribuir los costos de su construcción. Cualquier fórmula de distribución de costos debe no sólo considerar los ingresos públicos, sino también las aportaciones de los desarrolladores inmobiliarios que, a cambio de beneficiarse de las autorizaciones que los gobiernos les conceden, están obligados a contribuir con las necesidades de la ciudad; esto, a modo de equilibrar las cargas y los beneficios propios de la urbanización.

A partir de estas premisas, se anuncia que el objetivo de este apartado es presentar el marco normativo de la CDMX que regula el pago de las comúnmente llamadas “cargas urbanísticas”, en sus diferentes modalidades. El primer apartado sistematiza las disposiciones para el pago de cargas urbanísticas en los diferentes ordenamientos jurídicos; mientras que el segundo, problematiza la inquietud generalizada en torno a ¿cuánto debe compensarse?, a partir de un caso reciente de negociación de cargas, entre desarrolladores y vecinos de la Cooperativa de Palo Alto, afectados por un proyecto inmobiliario en la zona de Santa Fe.

En los términos de Gómez del Campo (2016), “las cargas urbanísticas son aquellas obligaciones de dar, hacer o no hacer que impone la normatividad urbana a cargo del desarrollador de un proyecto inmobiliario específico”. Su ejecución es obligatoria, toda vez que representan una condición impuesta por la autoridad local para obtener permisos de construcción o urbanización. Se trata de un pago único con el objeto de cubrir parte de las necesidades de infraestructura y equipamiento, derivada de los nuevos desarrollos. Tales obligaciones se materializan en pagos en moneda o en especie, que pueden estar definidos en las normas o negociarse discrecionalmente.

Se refieren a continuación las disposiciones normativas que fundamentan cada tipo de pago en la CDMX; se abordan primero los pagos en moneda (aprovechamientos y derechos), para luego detallar los diferentes tipos de pagos en especie, como pueden ser las donaciones de terreno (cesiones urbanísticas) y las obras de integración y mitigación determinadas en los Dictámenes de Factibilidad (tasas de impacto). Se advierte que los tipos de pago se refieren entremezclados, por la conveniencia de abordar materias específicas en

el siguiente orden: vialidades, infraestructura hidráulica, infraestructura verde, y equipamiento urbano.

La referencia más importante de la legislación capitalina en materia urbanística es la LDUDF, vigente desde 2010, misma que estipula la obligatoriedad del pago de aprovechamientos y derechos de la siguiente forma:

Artículo 94. Para la construcción, ampliación, reparación o modificación de una obra, sea que requiera o no de dictamen de impacto urbano, el interesado deberá efectuar el pago de aprovechamientos y derechos correspondientes en los términos que señale el Código Fiscal del Distrito Federal.

Estos pagos en moneda están reglamentados en el Código Fiscal de la CDMX, en sus artículos 300, 301 y 302, de ahí que sean coloquialmente llamados “artículos trescientos”. En ellos, se establecen montos para compensar afectaciones en materia hidráulica, ambiental y vial, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 300.- Las personas físicas y morales que realicen construcciones en términos del artículo 51 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la autoridad competente realice las acciones necesarias para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales, a razón de \$50.06 por metro cuadrado de construcción.

ARTÍCULO 301.- ...

- a) Habitacional, por metro cuadrado de construcción ..... \$107.20
- b) Otros Usos, por metro cuadrado de construcción ..... \$144.50
- c) Las estaciones de servicio, pagarán a razón de \$305,766.50, por cada dispensario.

ARTÍCULO 302.- Las personas físicas y morales que construyan desarrollos urbanos, edificaciones, amplíen la construcción o cambien el uso de las construcciones, y que previamente cuenten con dictamen favorable de factibilidad de otorgamiento de servicios hidráulicos, en términos de lo dispuesto por el artículo 62 de la Ley de Aguas del Distrito Federal; deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos a razón de \$364.55 por cada metro cuadrado de construcción o de ampliación, a efecto de que el Sistema de Aguas, esté en posibilidad de prestar los servicios relacionados con la infraestructura hidráulica.

La estandarización del pago por metro cuadrado tiene ventajas y desventajas. Aunque agiliza su pago, también es cierto que no distingue necesidades específicas, por lo que no se consideran dimensiones ni afectaciones particulares derivadas de las nuevas construcciones o ampliaciones. En este sentido opina el economista Julio César Fuentes (2020) en torno al Artículo 301:

(...) el instrumento de este artículo [301] tiene cuatro desventajas. La primera está relacionada con los montos de las aportaciones; la segunda, con el factor que se usa para calcularlas; la tercera, con la densidad de los inmuebles y; la cuarta, que es más bien una omisión, se refiere a no tomar en cuenta que la ubicación de los inmuebles debería de usarse para determinar el monto de las aportaciones. Hay que recordar que el Artículo 301 establece que el monto de las aportaciones estará en función de la superficie total de los inmuebles, la cual se mide en metros cuadrados construidos (m<sup>2</sup>). El error se encuentra en que dichos montos no son progresivos, sino lineales. Esto es: en el Código Fiscal se determina que los pagos que hagan los desarrolladores serán proporcionales a la superficie física de las edificaciones. Así, conforme aumenten los metros cuadrados construidos, aumentarán, en la misma proporción, los pagos que deberán de realizar los desarrolladores, sin tomar en cuenta que entre más grande sea una edificación, las aportaciones urbanísticas tendrían que ser proporcionalmente superiores (Semovi, 2020:14).

El autor también hace apuntes en su informe a Semovi en torno al error de asumir que los impactos viales que generan las obras inmobiliarias guardan una relación lineal y directa con el tamaño o la superficie de los inmuebles, siendo que la relación es exponencial, de acuerdo con la cantidad de inmuebles en una zona, es decir, no se considera el impacto acumulado.

Funcionarios de diversas dependencias coinciden en lo problemático que resulta que los ingresos por concepto de los artículos trescientos sean administrados por la Secretaría de Administración y Finanzas, sin etiquetarse a manera de que las autoridades competentes en cada materia puedan encargarse de aprovecharlos según las necesidades. Es por ello que, como un procedimiento alternativo, el Sistema de Aguas genera convenios discrecionales con los desarrolladores para que, a partir del monto a pagar conforme al artículo 302, sean éstos quienes realicen directamente las obras de reforzamiento hidráulico, es decir, a modo de pago en especie. De acuerdo con Molinatti (2013), en América Latina, el destino más común de las tasas de impacto son las redes de agua y el alcantarillado. A este respecto, vale la pena una revisión a detalle de las cargas relacionadas a infraestructura hidráulica en la CDMX.

Mar Díaz (2021) denuncia la ineficiencia de las cargas urbanísticas en relación con el agua; en su balance en la CDMX, resalta la falta de fundamentación científica en la autorización de los Dictámenes de Factibilidad que emite el Sistema de Aguas de la CDMX (Sacmex), así como la falta de vinculación entre las medidas compensatorias y los problemas locales. Datos del periódico El Heraldo (2018) citados por la autora, revelan que en los últimos años Sacmex ha otorgado 4,872 dictámenes hídricos positivos de factibilidad para construcción, lo que representa el 98% del total de solicitudes. El hecho de que la autoridad rara vez niegue la factibilidad hídrica contrasta con el mapa de la misma dependencia, en que varias de las colonias en que se concedieron las autorizaciones están a su vez catalogadas como “no factibles para suministrar agua a nuevos proyectos”. Expertos coinciden en que estas autorizaciones no se fundamentan en estudios que den cuenta de la presión hídrica –es decir, la relación entre la extracción y la disponibilidad natural de agua– sino que sólo se consideran ciertas características de la red hidráulica.

Ni los Dictámenes de Factibilidad de Servicios Hidráulicos, ni los Dictámenes de Estudio de Impacto Urbano son documentos de acceso público, por lo que es difícil conocer los montos o las obras a los que los desarrolladores están obligados en cada proyecto. Precisamente por tratarse de un proyecto tan polémico, se conocen algunos detalles de las cargas en materia hidráulica de Mitikha, un conjunto de siete edificios (con 60 niveles, la torre más alta) de usos mixtos en las cercanías de Coyoacán. De acuerdo con información publicada por la propia empresa desarrolladora, en el Convenio que estableciera con SACMEX en 2018<sup>76</sup>, se comprometió a la sustitución de 5,436 m de tubería para agua potable, así como de 2,934 m de tubería para drenaje, y a la instalación de 2,370 m de tubería para agua tratada. Por su parte, ya desde un oficio del 2009<sup>77</sup>, la Dirección de Verificación Delegacional y Conexiones, adscrita a la Dirección General del Sacmex, advertía lo siguiente:

antes de construir cualquier desarrollo, se deberá llevar a cabo la donación de un terreno con acceso independiente para la perforación de un pozo profundo (...) Por otra parte, el desarrollador deberá

---

<sup>76</sup> Disponible para su consulta en:

<http://www.mitikah.social/que-hace-mitikah-para-integrarse/reforzamiento-hidraulico-y-sanitario>

<sup>77</sup> Disponible para su consulta en:

[http://www.paot.org.mx/sasd02/ficheros/acuerdos/ac\\_pub/848\\_RESOL\\_SOT\\_909\\_optimizado.pdf](http://www.paot.org.mx/sasd02/ficheros/acuerdos/ac_pub/848_RESOL_SOT_909_optimizado.pdf)

cumplir como medida de mitigación al interior del predio, con la construcción de una planta de tratamiento, un tanque de tormenta y un sistema alternativo de captación, almacenamiento y aprovechamiento de aguas pluviales y residuales tratadas, mismas que deberán utilizarse en la limpieza del inmueble, riesgo de áreas verdes y servicios sanitarios, además deberá contar con un sistema de redes separadas de agua potable, residual tratada y pluvial.

Sirva el caso para mostrar el tipo de cargas que se imponen a un desarrollo de alrededor de 110 mil metros cuadrados dimensiones. Para cerrar la mención sobre cargas relacionadas a la red de agua y drenaje, es importante mencionar la carga en materia de captación de agua, que fue parte de las adiciones publicadas en la GODF del 31 de marzo de 2011 a la “Ley del Derecho al Acceso, Disposición y Saneamiento del Agua de la CDMX” (2003):

Artículo 125 Bis 3. El sistema de captación y recarga de agua pluvial al subsuelo deberá estar indicado en los planos de instalaciones y formará parte del proyecto arquitectónico, que debe ser presentado para el trámite del registro de Manifestación de Construcción o Licencia de Construcción Especial.

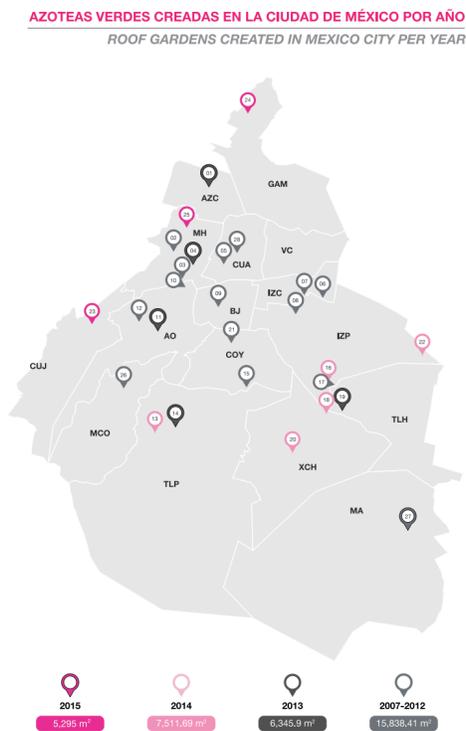
Es muy positivo el carácter obligatorio de este instrumento encaminado a contrarrestar la sobreexplotación del acuífero; lamentablemente, el que su ejecución sea una condicionante para el permiso de construcción no garantiza su operación a mediano y largo plazo, por lo que convendría incluir en la reglamentación algún mecanismo para asegurar la evaluación periódica de infraestructuras como ésta. De hecho, es alarmante la cantidad de obras de mitigación relacionadas con drenaje e instalación hidráulica que quedan sin realizarse. Según afirmaciones de la jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum, a inicios de 2022 se adeudaban por lo menos 800 millones de pesos por este concepto en la CDMX.

La autorización de proyectos suele estar supeditada al cumplimiento de las medidas expuestas en los dictámenes de factibilidad que emiten las dependencias locales, es decir, los permisos o licencias de construcción están condicionadas a un conjunto de medidas propuestas según los lineamientos de los reglamentos locales. De esto hay ejemplos en todo el mundo, y la diversidad de las medidas responde a las características geográficas y las necesidades particulares de las ciudades. Así, cada ciudad materializa el pago en especie de acuerdo con sus necesidades locales. Un buen ejemplo son los pozos de absorción para infiltrar agua en Ciudad Juárez, Chihuahua, lo mismo que los retardadores pluviales domiciliarios (artefactos que captan o “retardan” el agua, para luego verterla progresivamente al sistema de desagüe de la ciudad), cuyo uso en ciudades argentinas (Rosario, Santa Fe y Venado Tuerto, en la provincia de Santa Fe) documenta Lis Maldonado (2020), en su valioso recuento de obligaciones urbanísticas con enfoque ambiental.

En esta línea, Lenia Batres –actual funcionaria en la Seduvi– distingue que algunas normas de la CDMX corresponden a medidas de prevención y mitigación ante el cambio climático. Por ejemplo, el Código Fiscal de la CDMX, en su art. 296 Bis, fracción I y II, refiere que las personas propietarias de inmuebles de uso habitacional pueden recibir una reducción del Impuesto Predial de 25% por conservar y dar mantenimiento a árboles adultos y vivos o áreas verdes no arboladas que ocupen más de la tercera parte de la superficie del predio, y una reducción del 10% si realizan la naturación en al menos una tercera parte de la superficie del techo de su vivienda. Sobre la popularidad y eficiencia de estas prácticas puede valorarse lo siguiente. Por un lado, resulta ser una norma dirigida a quienes privilegiadamente ocupan como área verde una gran parte de la superficie de su predio, y pueden costear su mantenimiento o el de las comúnmente llamadas “azoteas verdes”. Por otro lado, el incentivo económico no parece acorde al gasto que se debe realizar para su adecuación y

mantenimiento. Si bien son técnicamente claros los beneficios de las azoteas verdes<sup>78</sup>, se desconoce el impacto de su implementación en las condiciones de la ciudad en su conjunto, y no hay información disponible del número de propietarios privados dispuestos a instalarlas. Desde su reglamentación en 2008<sup>79</sup> y hasta 2016 (Plano 2), se crearon apenas 3.5 ha (34,991 m<sup>2</sup>) de azoteas verdes en equipamientos públicos, principalmente en escuelas y hospitales (Sedema, 2016). No se consiguió rastrear algún informe que comparta el estado actual de tales superficies verdes, ni sobre la naturación de nuevos espacios.

Plano 2. Localización de azoteas verdes en la CDMX por año



Fuente: Sedema 2016.

Ahora bien, entre el repertorio de cargas pagadas en especie, y de alguna manera vinculadas a la disposición y preservación de áreas verdes, deben mencionarse las cesiones urbanísticas, es decir, la transmisión de inmuebles que refiere el acto por el que un particular que pretende llevar a cabo un proyecto inmobiliario transmite a la autoridad local una parte del inmueble a desarrollar para fines públicos. El acto, también denominado donación forzosa o donación reglamentaria, es un tipo de obligación común en la normatividad en materia de desarrollo urbano.

<sup>78</sup> De acuerdo con la Asociación Mexicana para la Naturación de Azoteas (AMENA) –creada en 2005 y presidida por Tanya Müller, quien estuvo a frente de la Secretaría del Medio Ambiente del 2012 al 2018–, entre los beneficios, destacan la disminución en el consumo de energía en el aire acondicionado (hasta en 40 % anualmente), la regulación de la temperatura de la azotea (cálido en invierno y fresco en verano), la mejora en la calidad del aire, la captura de polvo y partículas suspendidas y el aislamiento acústico, por mencionar algunos.

<sup>79</sup> Las especificaciones técnicas para la instalación de sistemas de naturación en el Distrito Federal fueron publicadas en la GODF del 24 de diciembre de 2008 (NADF-013-RNAT-2007).

En México, la mayoría de los Reglamentos y Códigos en la materia incluyen artículos en que se obliga a fraccionadores y desarrolladores a ceder al municipio predios para ser destinados a equipamiento urbano. Entre un ordenamiento y otro varían los porcentajes y la forma en que éstos deben aprovecharse según el tipo de proyecto. Generalmente las áreas de donación se estipulan entre el 10 y el 15% (aunque pueden desafiar este rango) con respecto a la superficie total del proyecto; en ciertos estados, se estima sobre el área neta vendible, es decir, sobre la superficie aprovechable, una vez descontadas las afectaciones a nivel federal, las vialidades principales y los espacios residuales. En Ciudad Juárez, por ejemplo, la cesión se define entre el 10 y 12%, de los cuales, el 60% debe destinarse a Equipamiento Urbano y el 40% a Parques y jardines<sup>80</sup>; mientras que, en Culiacán, se transmite el 15% de la superficie neta vendible de los fraccionamientos para uso Habitacional, y el 10% en los casos de uso industrial y de vivienda campestre<sup>81</sup>.

Se observa que en países de la región se dispone de porcentajes similares. En Costa Rica se insta a la entrega de entre un 5 y un 20% del lote para vías, parques y equipamiento, de lo cual, un tercio debe ser asignado al uso de parque, en particular, a espacios para juegos infantiles<sup>82</sup>. En Ecuador se dispone de entre el 15% y el 35% del terreno a urbanizar para equipamiento y áreas verdes, debiendo destinarse a este último fin al menos la mitad de la superficie entregada<sup>83</sup>. El especialista Kenny Cayama –con base en cálculos propios derivados de los índices establecidos por “áreas para los usos comunes urbanos”– estima que las cesiones urbanísticas en Venezuela corresponden a un porcentaje cercano al 35%. Aunque

---

<sup>80</sup> Las especificaciones sobre las características y los porcentajes de las áreas de donación municipal se explicitan en los Art. 142 al 145 del Reglamento de Desarrollo Urbano Sostenible del Municipio de Juárez, publicado en 2015, y disponible para su consulta en: [https://www.imip.org.mx/imip/files/sites/pdus2016/Anexos/ReglamentodeDesarrolloUrbanoSostenible/RDUS\\_2015.pdf](https://www.imip.org.mx/imip/files/sites/pdus2016/Anexos/ReglamentodeDesarrolloUrbanoSostenible/RDUS_2015.pdf)

<sup>81</sup> De acuerdo con el Art. 291 del Reglamento de Construcciones para el Municipio de Culiacán, Sinaloa, publicado en 2007, y disponible para su consulta en: <https://www.culiacan.gob.mx/wp-content/uploads/2018/10/Reglamento-de-Construcciones-para-el-Municipio-de-Culiac%C3%A1n.pdf>

<sup>82</sup> “Artículo 40.- Todo fraccionador de terrenos situados fuera del cuadrante de las ciudades y todo urbanizador cederá gratuitamente al uso público tanto las áreas destinadas a vías como las correspondientes a parques y facilidades comunales; lo que cederá por los dos conceptos últimos se determinará en el respectivo reglamento, mediante la fijación de porcentajes del área total a fraccionar o urbanizar, que podrán fluctuar entre un cinco por ciento a un veinte por ciento, según el tamaño promedio de los lotes, el uso que se pretenda dar al terreno y las normas al respecto. [...] las áreas para juegos infantiles no podrán ser aceptadas si el fraccionador o urbanizador no las ha acondicionado debidamente, incluyendo su enzacatado e instalación del equipo requerido”. (Ley de Planificación Urbana de Costa Rica, vigente desde 1968), disponible para su consulta en: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=35669&nValor3=80861&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=35669&nValor3=80861&strTipM=TC)

<sup>83</sup> “Art. 424. Se entregará como mínimo el quince por ciento (15%) calculado del área útil urbanizable del terreno o predio a urbanizar en calidad de áreas verdes y equipamiento comunitario, de acuerdo a lo establecido por la planificación municipal, destinando exclusivamente para áreas verdes al menos el cincuenta por ciento de la superficie entregada. Se exceptúan de esta entrega, las tierras rurales que se fraccionen con fines de partición hereditaria, donación o venta; siempre y cuando no se destinen para urbanización y lotización. La entrega de áreas verdes, comunitarias y de vías no excederá del treinta y cinco por ciento (35%) del área útil urbanizable del terreno o predio.” (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, Quito, 30 de junio de 2016), disponible para su consulta en: <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Uso-y-Gestion-de-Suelo1.pdf>

las “Normas para Equipamiento Urbano”<sup>84</sup> no definen porcentajes, se pueden consultar índices que relacionan metros cuadrados con el número de habitantes, es decir, se establecen áreas mínimas para usos comunales según el tipo de equipamiento (recreación, educación, asistencial, socio cultural y económico) y el ámbito urbano, que se clasifica por su nivel de desarrollo en: primario, intermedio y general.

De este escueto recuento de países en América Latina y algunas ciudades mexicanas, se observa que el destino de las cesiones se prevén para infraestructura vial y equipamiento urbano, con énfasis en áreas verdes. Las características de las áreas suelen especificarse, a modo de garantizar que los diseños de estos espacios sean seguros y accesibles. Por ejemplo, se establecen mínimos de superficies y suele aclararse que no deben ser espacios residuales, ni estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, ni presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano; en este aspecto, hay especificaciones como la de tener acceso por vialidades públicas con pendientes máximas del 15%. Una característica poco clara de las áreas a transmitir tiene que ver con las condiciones de su entrega a las autoridades locales en términos de infraestructura. Por ejemplo, el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Querétaro, en su capítulo tercero “De las Transmisiones Gratuitas en los Desarrollos Inmobiliarios”<sup>85</sup>, indica que la superficie deberá entregarse “habilitada” para su destino, sin definirse a detalle los requerimientos de tal habilitación<sup>86</sup>.

La tendencia hacia la construcción de conjuntos habitacionales cerrados desata el debate sobre la privatización del espacio público, en tanto muchas de las veces, las áreas verdes resultantes de estas contraprestaciones se destinan para uso exclusivo de los residentes de un desarrollo, aun cuando corresponden al equipamiento de la ciudad. Es decir, la accesibilidad no está garantizada por la proximidad.

Sería muy importante registrar un balance sobre el cumplimiento de estas especificaciones a nivel nacional, que permitiera reconocer las fórmulas de exigencia por parte de las autoridades, así como los niveles de reticencia para su cumplimiento por parte de los desarrolladores. Hay que decir que existen precedentes de juicios y acciones de inconstitucionalidad promovidos en México contra de la donación forzosa, con diversos argumentos centrados en la violación a garantías individuales<sup>87</sup>. Gómez del Campo (2016) hace un recuento detallado de estas argumentaciones y las correspondientes resoluciones

---

<sup>84</sup> Publicadas en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 14 de agosto de 1985, disponible para su consulta en: <http://www.arquitectosrp.com/archivo/download/Normas%20para%20equipamiento%20urbano,%20Resolucion%20151,%20agosto-1985.pdf>

<sup>85</sup> “Artículo 156. En todos los desarrollos inmobiliarios el desarrollador deberá transmitir gratuitamente al Municipio, el diez por ciento de la superficie total del predio para equipamiento urbano, mismo que deberá entregarse habilitado para su uso, según el destino que se asigne.” (Código Territorial para el Estado y los Municipios de Querétaro).

<sup>86</sup> En el artículo 40 de Ley de Planificación Urbana de Costa Rica previamente citado, se leen pormenorizadas las exigencias para las áreas de donación, incluso se obliga a la instalación de juegos infantiles en los espacios destinados para ello. Con amplio detalle se refieren también las condiciones de las áreas de donación municipal en el Reglamento de Desarrollo Urbano Sostenible de Ciudad Juárez, que indica sobre éstas que deben ser aprovechables y estar urbanizadas, con énfasis en su óptimo diseño, ubicación y provisión de agua potable.

<sup>87</sup> Hay despachos jurídicos que anuncian su asesoría con argumentos como el siguiente: “Estas donaciones resultan violatorias de diversos derechos humanos. Es por ello que ofrecemos combatir estas donaciones por la vía del juicio de amparo para así defender su patrimonio y reducir los costos de sus proyectos inmobiliarios.” Fragmento extraído del sitio web: [www.gonzalezcancino.com/2018/04/07/amparo-vs-donaciones-forzosas/](http://www.gonzalezcancino.com/2018/04/07/amparo-vs-donaciones-forzosas/)

(contradictorias) de las diferentes instancias judiciales; a partir del ejercicio sugiere una reforma constitucional que establezca expresamente las bases de la obligación de la transmisión de propiedad, a modo de evitar los procesos de impugnación de cesiones urbanísticas que si bien, según estimaciones del propio autor, no representan una tendencia dominante (aunque sí en aumento), revelan la falta de una regulación constitucional clara y contundente que las soporte. La conclusión contrasta con las condiciones en países con bases urbanísticas más sólidas, como es el caso de España, donde, según comenta la especialista en derecho urbanístico Marta Lora Tamayo en relación con el tema:

No se dan litigios por cesiones urbanísticas. El tema de cargas es constitucional, y está perfectamente asumido. Hay conciencia del desarrollador. Es parte de la función social de la propiedad. No se pone en duda qué porcentaje corresponde de cesión urbanística, sino a quién le corresponde regular ese porcentaje. El litigio está en el ámbito competencial, y, por otro lado, en las anulaciones de planes municipales (por defectos de forma) que, en tanto instrumento normativo, es fácil de atacar, lo hace cualquiera que tenga interés legítimo.” (Sesión del 8 de abril del 2021<sup>88</sup>)

Aunque en el siglo XXI la nueva vivienda se desarrolla en la periferia metropolitana mayormente, o bien, aprovecha espacios en procesos de reciclaje urbano o de intensificación constructiva, las obligaciones del desarrollador se mantienen –como con la figura del fraccionamiento, hoy en desuso– respecto a aportar áreas de donación, equivalentes al 10% de la superficie total de la propiedad a desarrollar (si rebasa los 5 mil m<sup>2</sup>), que se convierten en espacios públicos o inmuebles destinados a equipamientos urbanos. Sobre este tema, en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal<sup>89</sup> vigente, Cap. V, sección I “De la dotación de equipamiento urbano y la reserva territorial”, se establece lo siguiente:

Artículo 74. El que construya un conjunto habitacional, de oficinas y comercio, o de cualquier otro uso en una superficie de terreno mayor a 5,000 m<sup>2</sup> en suelo urbano, debe transmitir a título gratuito el dominio del diez por ciento del área total del predio, para incorporarlo al patrimonio del Distrito Federal, conforme a la Ley del Régimen Patrimonial y de Servicio Público, y se destinará para reserva territorial.

Las áreas de donación deben comprender una superficie no menor a lo establecido por el lote tipo de la zona, así como tener frente a vía pública con reconocimiento oficial y aprovechable en materia urbano y/o ambiental. A fin de garantizar el cumplimiento de esta obligación, al presentar la manifestación de construcción o emitir el dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental, según se requiera, se debe señalar el porcentaje correspondiente a la superficie a donar, equivalente al diez por ciento de la superficie total del terreno. Queda condicionado el otorgamiento de la manifestación de terminación de obra y autorización de ocupación de uso, a la formalización ante la Secretaría de la transmisión del área donada.

Tratándose de vivienda de interés social y popular no aplican las disposiciones antes referidas.

Artículo 75. Para la constitución de la reserva territorial proveniente del otorgamiento de licencias de fusión, subdivisión y relotificación, debe destinarse el diez por ciento de la totalidad del terreno cuando se trate de superficies mayores a 5,000 m<sup>2</sup>. En caso de que para un mismo predio exista la obligación de efectuar donación al Distrito Federal por construir un conjunto y obtener alguna de las licencias señaladas por este artículo en suelo urbano, únicamente se transmitirá a título gratuito el equivalente al diez por ciento de la superficie total.

---

<sup>88</sup> Opinión expresada durante una sesión del Diplomado en Estudios Socio-Jurídicos del Suelo Urbano, iniciativa de la UNAM y el Lincoln Institute of Land Policy.

<sup>89</sup> Disponible para su consulta en: [http://www.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/2016/RGTO\\_DESARROLLO\\_URBANO\\_14\\_01\\_2016.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/2016/RGTO_DESARROLLO_URBANO_14_01_2016.pdf)

Como se lee, las áreas de donación deben cumplir con ciertas características, como la de tener frente a vía pública y ser aprovechable en materia urbano y/o ambiental; esto para evitar la cesión de superficies residuales en el diseño de los proyectos, que pudieran no satisfacer la función de equipamiento urbano para la que están predominantemente asignados. En caso de que esto ocurra, o de que la autoridad determine que el área no es de utilidad, la Ley de Desarrollo Urbano vigente propone alternativas para el cumplimiento de dicha obligación; destaca la del pago sustituto en efectivo. A continuación, lo que señala el artículo 64. Fr. III en esta materia:

Artículo 64. Quienes lleven a cabo construcciones que requieran dictamen de impacto urbano, deberán considerar acciones para la captación de agua de lluvia y se sujetarán a las siguientes disposiciones, así como a las que establezca el Reglamento de esta Ley:

I. Destinar la superficie de terreno para el equipamiento urbano y de servicios;

(...)

III. Transmitir a título gratuito al Distrito Federal, el dominio del porcentaje de la superficie total del terreno, que señale el Reglamento de esta Ley. Cuando el terreno que deba transmitir no sea de utilidad a juicio de la autoridad competente, quien realice el aprovechamiento urbano de que se trate, asumirá alguna de las siguientes obligaciones, atendiendo a lo que disponga la Secretaría:

a) Entregar una superficie de igual valor a aquel que debería transmitir, donde la autoridad le indique;

b) Realizar obras de infraestructura o equipamiento urbano, por el mismo valor, donde la autoridad le indique;

y c) Enterar a la Tesorería del Distrito Federal, el pago sustitutivo en efectivo, equivalente al valor comercial del terreno que debería transmitir, considerando éste a valores finales.

La autoridad competente determinará la ubicación de los terrenos que se le transmitan, mismos que se destinarán a la reserva patrimonial para el desarrollo urbano del Distrito Federal.

Hasta aquí hemos visto ciertos rangos y criterios para definir las cesiones urbanísticas. Aunque ya se han venido mencionando, toca el turno de referir puntualmente a las denominadas “tasas de impacto”, que consisten igualmente en un pago único (en suelo, moneda u obras) definido por la autoridad local con el objetivo de proveer la infraestructura y el equipamiento acorde a las necesidades de los nuevos desarrollos, y cuyo cumplimiento es requisito para construir. En la CDMX, podemos reconocer las medidas de mitigación y de integración como una modalidad de las tasas de impacto. Éstas se definen en “el dictamen de estudio de impacto urbano”, o bien, “de impacto urbano ambiental”. A continuación, se ofrece una sinopsis sobre el tipo de dictamen a realizar según las características del proyecto, con base en las disposiciones de los ordenamientos en materia urbana y ambiental, siendo esta última bastante más explícita al respecto.

La primera observación es que hay obras y actividades que ameritan tanto un dictamen de impacto ambiental como uno de impacto urbano (Art. 45, LDUDF 2010), considerando que las recomendaciones en ambas materias se emiten de manera conjunta por parte de las Secretarías competentes. De acuerdo con el Reglamento de la LDUDF, “El dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental tiene por objeto evaluar y dictaminar las posibles influencias o alteraciones negativas causadas al entorno urbano o al medio ambiente por alguna obra pública o privada en el área donde se pretenda realizar, con el fin de establecer las medidas adecuadas para la prevención, mitigación y/o compensación” (Artículo 85). En este sentido, la Norma de ordenación 19. “Estudio de impacto urbano” dispone, sin distinguir entre el dictamen de Impacto Urbano o el Urbano-Ambiental, que:

Previo al registro de cualquier Manifestación, Licencia, Permiso o Autorización, quienes pretendan llevar a cabo alguno de los siguientes proyectos, requerirán el dictamen de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en materia de Impacto Urbano o Urbano-Ambiental:

I. Proyectos de vivienda con más de 10,000 m<sup>2</sup> de construcción.

II. Proyectos de oficinas, comercios, servicios, industria o equipamiento con más de 5,000 m<sup>2</sup> de construcción.

III. Proyectos de usos mixtos (habitacional, comercio, servicios o equipamiento con más de 5,000 m<sup>2</sup>).

IV. Estaciones y miniestaciones de servicio de combustibles para carburación (gasolina, diesel, gas LP y gas natural comprimido), para servicio al público y/o autoconsumo.

V. Proyectos de ampliación de vivienda, cuando la suma de lo existente y el incremento rebasen 10,000 m<sup>2</sup> de construcción o cuando ya se tenga el Estudio de Impacto Urbano y se incrementen más de 5,000 m<sup>2</sup> de construcción.

VI. Proyectos de ampliación de usos no habitacionales, cuando la suma de lo existente y el incremento rebasen 5,000 m<sup>2</sup> de construcción o cuando ya se tenga Estudio de Impacto Urbano y se incrementen más de 2,500 m<sup>2</sup> de construcción.

VII. Crematorios

VIII. Proyectos donde aplique la Norma de Ordenación General número 10.

Con base en el tamaño y destino del proyecto, esta norma obliga a un dictamen de impacto otorgado por la Seduvi. Es la Ley Ambiental la que obliga a la Secretaría de Medio Ambiente (SMA) a emitir un dictamen, con base en la presentación de un estudio de impacto ambiental en cualquiera de sus modalidades: I. Evaluación ambiental estratégica. II. Manifestación de impacto ambiental específica; III. Manifestación de impacto ambiental general; IV. Informe preventivo; V. Estudio de riesgo ambiental; y VI. Declaratoria de cumplimiento ambiental (Art. 44 Ley Ambiental, 2000). Específicamente aquellas “actividades que impliquen o puedan implicar afectación del medio ambiente o generación de riesgos requieren evaluación de impacto ambiental” (Art. 46, Ley Ambiental 2000). Éstas se pueden clasificar entre las que se realizan en suelo de conservación o promueven un cambio de uso, y aquellas dentro de suelo urbano, entre las cuales, a su vez, esta autora identifica cuatro motivantes para requerir un dictamen de impacto ambiental: 1) por su ubicación, 2) por su posible afectación o riesgo, 3) por su tamaño, y 4) por su destino. En la primera categoría están aquellas obras y actividades colindantes a suelo de conservación, en predios con cobertura arbórea significativa o cuerpos de agua competencia del Distrito Federal; en la segunda, aquellas que afecten la vegetación y los suelos de escurrimientos superficiales, barrancas, cauces, canales y cuerpos de agua del Distrito Federal, o se consideren actividades riesgosas; en la tercera, las obras mayores a 10 mil metros cuadrados de construcción u obras nuevas en predios de más de 5 mil metros cuadrados para uso distinto al habitacional; y por último, aquellas con usos específicos, destinados a la prestación de un servicio público, vías de comunicación de competencia del Distrito Federal, zonas y parques industriales y centrales de abasto y comerciales, estaciones de gas y gasolina, y los conjuntos habitacionales.

De lo anterior, se infieren varios retos de corte metodológico al momento de emitir un dictamen de impacto urbano ambiental. El primer reto metodológico sería medir las “alteraciones negativas” de una obra o actividad; y es que aun cuando las metodologías son cada vez más sofisticadas, hay casos en que no se consigue diagnosticar y/o compensar afectaciones que para los residentes son evidentes. Cualquier estudio de impacto serio debiera considerar la opinión de las personas afectadas, en una sistematización objetiva de los criterios para definir el impacto urbano. Las subjetividades integradas en una metodología clara y sólida sólo pueden abonar a la objetividad de cualquier estudio. Que la participación ciudadana sea recuperada en los estudios de impacto es fundamental en un modelo de

urbanismo democrático; el efecto extremo de no hacerlo pudiera ser que las obras de mitigación se perciban como afectaciones en sí mismas. Esto ocurrió con la Plaza Oasis Coyoacán (CDMX), en que los vecinos se opusieron a la construcción del paso a desnivel (para un acceso directo al estacionamiento subterráneo desde Av. Miguel Ángel de Quevedo) y de la ciclovía, que eran parte de las Medidas de Integración Urbana propuestas en el Dictamen de Estudio de Impacto Urbano, por considerar que su diseño afectaba el entorno y la movilidad en la zona.

El segundo reto consiste en determinar el radio territorial en que los impactos sobre el entorno son reconocibles. El lector puede aquí advertir que los efectos negativos de una obra no distinguen demarcaciones territoriales formales, de tal suerte que los flujos (de autos, de agua potable, del drenaje, de residuos, etc.) continúan o se detienen sin reparo de la burocracia que los posibilita, lo que representa un problema al momento de definir “las zonas de influencia o de afectación” establecidas en la Constitución Política de la CDMX<sup>90</sup>. No obstante, dichas zonas deben trazarse a fin de proyectar las tasas de impacto correspondientes en una escala intervenible.

En la misma línea de enfoque territorial, cabe decir que existe también el esquema de financiamiento en que las compensaciones por el impacto generado en una zona no necesariamente se invierten en ésta. Aunque esto pudiera juzgarse impertinente en una primera lectura, desde un enfoque rigorista, el principio de equidad que refiere la Constitución para compensar el impacto urbano sólo pudiera hacerse efectivo al garantizar infraestructura urbana en aquellas zonas, que, precisamente por sus condiciones pauperizadas y poco atractivas para el capital, difícilmente podrán acceder a su cobertura por medios propios. Mientras el capital encuentra cabida en zonas privilegiadas para reproducirse, zonas no concomitantes pierden la oportunidad de desarrollarse, lo que resulta en la paradoja de alejarse de la posibilidad de recibir compensaciones monetarias para mitigar impactos urbanos y ambientales, quizás no cercanos en distancia, pero sí en efectos. Dicho esto, puede entenderse mejor el audaz enfoque de justicia distributiva que proyectaría una lógica de compensaciones cruzadas, en que las zonas privilegiadas subsidiaran a las más vulnerables, aun cuando no se localicen en un radio cercano. De hecho, buena parte de los ingresos por concepto de derechos y aprovechamientos, e incluso por tasas de impacto, se destinan a un fondo común, lo que tiene la desventaja de no retornar los recursos a las zonas que originalmente los aportaron, pero la ventaja de capturar ingresos para la ciudad en su conjunto a pesar de su desigualdad territorial, argumento que suele invisibilizarse en la esfera pública. A propósito de este dilema, cabe retomar la opinión del urbanista Enrique Soto:

Cuando los desarrolladores le dan dinero al gobierno, ese dinero va a una cuenta única de la CDMX sin que regrese a las zonas donde se generó. Ese es un sistema muy perverso. ¿Por qué no regresan a las zonas donde se desarrollan o por qué no se mandan a otras partes de la ciudad? Porque si en tu colonia se construye un edificio de 20 pisos por encima de la norma te va a molestar y el desarrollador lo que te va a decir es a ver, yo ya le pagué a la ciudad por construir estos 20 pisos adicionales. Pregúntale a la ciudad por qué no ha venido a mejorar banquetas... Ahí hay un tema perverso. (El Sol de México, 13 de noviembre de 2019).

---

<sup>90</sup> “7. La regulación del uso del suelo considerará: [...] d. La ley regulará la obligación de los propietarios de desarrollos inmobiliarios de pagar una compensación monetaria para mitigar el impacto urbano y ambiental, a fin de contribuir al desarrollo y mejoramiento del equipamiento urbano, la infraestructura vial e hidráulica y el espacio público. La ley establecerá las fórmula y criterios para la aplicación de dichos ingresos en las zonas de influencia o de afectación, en condiciones de equidad, transparencia y rendición de cuentas.” (Artículo 16. Ordenamiento territorial, inciso C. Regulación del Suelo, CPCDMX).

Sobre el destino de los recursos ingresados para mitigar impactos, en entrevista con la investigadora Raquel Rivas, el arquitecto Daniel Escoto –coordinador de asesores de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y exdirector de la Autoridad del Espacio Público del entonces Gobierno del Distrito Federal– responde lo siguiente: “Hace muchos años se manejaba que era un porcentaje y se iba a la Tesorería Central y de ahí nosotros lo llamábamos hoyo negro, porque no sabíamos dónde acababa ese recurso. Siempre era necesario pagar el aguinaldo de los burócratas”. El arquitecto añade que el monto destinado a las medidas no rebasa el 4 o 5% del costo de la obra total de construcción, porcentaje que otros gestores urbanos constatan.

El tercer reto corresponde a definir medidas viables y adecuadas para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones negativas causadas al entorno urbano o al medio ambiente, lo que implica desafíos distintos en cada caso. Si bien definir metodologías para diagnosticar y compensar las cargas propias de la urbanización está fuera del alcance de esta investigación, importa reflexionar en torno a aquello que ocurre entre el diagnóstico y la compensación.

La diferencia entre lo que se compensa y lo que para los afectados debiera compensarse origina la falta de legitimidad de las medidas de integración. Mientras el desarrollador está dispuesto a pagar sólo hasta donde la ley le obliga, los afectados no perciben que sea suficiente, con lo que la relación entre lo deseable (de compensar) y lo compensado genera insatisfacciones que no está claro cómo reducir. Pudiera ser que la clave esté en la negociación, en los términos del marco normativo, pero, sobre todo, más allá de éstos, es decir, no acotándose a sus porcentajes sino proponiendo referentes según las necesidades.

Como hemos visto hasta ahora, es en los dictámenes urbano-ambientales que se definen las formas y los montos de las compensaciones, sin embargo, las negociaciones juegan un papel importante en el cumplimiento de las cargas urbanísticas. Por ejemplo, la renovación de luminarias, banquetas, jardineras, y huertos locales, son mejoras urbanas comúnmente negociadas, cuyo costo está incluso previsto en los costos de un proyecto inmobiliario. Si bien es una buena noticia la obligatoriedad de contribuir sobre el entorno que se afecta, sigue ajustar las condiciones en que esto se hace con miras hacia formas justas de compensación. Para ello, lo primero es documentar tales prácticas, a modo de divulgar los antecedentes que, en su discrecionalidad, marcan la pauta para futuras negociaciones que puedan resultar cada vez más valiosas para la comunidad, y en particular, menos opacas. Es evidente que los términos “por debajo de la mesa” deslegitiman las intenciones y los resultados de negociaciones directas entre desarrolladores y vecinos afectados, por lo que sería deseable dejar constancia de las condiciones pactadas, ya sea ante notarios y/o autoridades mediadoras, y muy en particular, ante la comunidad. Sólo de esa manera, habría elementos para descartar prácticas impropias, como los sobornos a líderes vecinales o autoridades.

En relación con estos arreglos discrecionales –entendidos como los convenios derivados de negociaciones entre las partes involucradas, más allá del marco regulatorio, en condiciones particulares– es difícil estimar cuánto debe compensarse por impactos urbanos. En esta materia no hay una respuesta correcta, sino deliberaciones en torno a cuánto es lo justo, o lo suficiente, de compensar en cada caso. Aquí conviene reparar en la especificidad de cada obra y su entorno, cuyas condiciones particulares pueden sobrepasar los umbrales de un marco regulatorio que no necesariamente advierte los mejores procedimientos de

compensación, en cuyo caso, la discrecionalidad conviene para intentar acordar los términos más adecuados para las partes. La discrecionalidad no es una característica por antonomasia negativa, pero sí lo son las condiciones opacas y las relaciones desiguales de poder desde las que pueden ocurrir las negociaciones. A continuación, se mencionan algunos ejemplos de arreglos discrecionales a través de los que se fijaron compensaciones muy diversas para las zonas afectadas por diferentes proyectos.

En un recuento sobre conflictos por usos de suelo en la CDMX en años recientes (González, 2015), refiero las compensaciones acordadas entre vecinos de Xochimilco, a su vez, opositores a la instalación del supermercado Chedraui, y los representantes de éste, de la siguiente manera:

El Frente Autónomo Xochimilco reconoce como triunfo parcial de su movimiento las medidas que la Secretaría de Medio Ambiente determinó sobre Tiendas Chedraui S.A. de C.V. Destaca la multa de \$3,432,280.00 pesos por daños al ambiente; así como la obligación de proporcionar 15 bici estacionamientos y 23 cajones preferenciales para automóviles de uso compartido, utilizar celdas para el aprovechamiento de la energía solar, rehabilitar el parque, realizar instalaciones hidráulicas y sanitarias con dispositivos de ahorro o bajo consumo de agua potable, esto de acuerdo a un comunicado emitido el 6 de marzo del 2013 por el Frente. Este tipo de medidas compensatorias de bajo impacto es uno de los “paquetes” cada vez más comunes a negociar en algunos conflictos.

Aunque el costo total de estas compensaciones en especie es desconocido, los dispositivos e intervenciones urbanas para compensar el impacto del supermercado en Xochimilco fueron acordados por las partes, en un ejercicio que se antoja replicable. Cualquier intento de arreglo discrecional, además de la cordialidad política entre los actores, tiene el complejo reto de definir la cantidad y el destino de los recursos asignados para la compensación. No se piense que hay una fórmula para ello, ni siquiera en las ciudades más desarrolladas o con legislaciones más maduras, aunque claro hay la expectativa de ciertas convenciones que apelen a criterios de justicia y racionalidad, a su vez, vinculadas al diagnóstico del impacto. Como parte de estas convenciones, hay casos en que se invocan fórmulas del 1% y hasta del 10% del total de los costos del proyecto inmobiliario, mientras que hay otros en que se refiere este mismo rango de porcentajes sobre el monto total del valor de los terrenos, o incluso, sobre el total de las ventas de los productos inmobiliarios, diferencias nada sutiles que seguramente representan millones de pesos. Los porcentajes varían sobre conceptos distintos, aunque todos tienen en común referir el valor del suelo. Además de las compensaciones, están también las multas, no siempre previstas en las normas, pero que juegan un papel importante en la negociación entre desarrolladores y afectados.

### **2.4.3 Contribución de mejoras**

El uso de la valorización para construir obras puede rastrearse desde la época del Imperio Romano. La idea de que los beneficiarios de una obra paguen por ésta se ha operacionalizado desde hace siglos. Está documentado que la valorización del suelo se aprovechaba en la construcción de canales, parques, carreteras y puentes en países como Francia, Inglaterra, España y Portugal, desde los siglos XVI y XVII (Smolka, 2013:14). La valorización jugó un papel importante en proyectos de renovación urbana como los que encabezaran los pioneros del urbanismo moderno, Ildefonso Cerdá en Barcelona y el Barón de Haussman en París (Lora Tamayo, 2002). De manera que, la recuperación de los

incrementos de la valorización del suelo derivados de las inversiones públicas es una práctica de larga data.

Con la urbanización del planeta, estas prácticas (y fundamentos) han cobrado cada vez mayor relevancia conforme al fortalecimiento de las agendas políticas centradas en las ciudades. En México, ya desde el primer ‘Plano Regulador’<sup>91</sup> podían rastrearse tres principales fuentes de financiamiento, relata Escudero (2018:252): aquellos ingresos provenientes de las propiedades, de las subvenciones del gobierno federal o del Estado, y en general, de las contribuciones.

En la “Ley de Planificación y Zonificación para el Distrito Federal”, publicada el 31 de agosto de 1936 en el Diario Oficial, se anuncia la creación del “Impuesto por Acrecentamiento de Valor y Mejoría Específica de la Propiedad”<sup>92</sup>, en abierto reconocimiento a que tal aumento de valor es derivado de la realización de obras públicas. El impuesto para financiar las llamadas “obras de planificación” sería, dos años más tarde, señalado como inconstitucional por el encumbrado abogado Antonio Ortiz Mena, quien argumentaba las dificultades prácticas para ejecutarlo (en cuanto a su determinación y recaudación) y la falta de rigor para convocar a los Comités ejecutivos.

Hay registro de la aplicación de mecanismos de captura de plusvalías entre los años treinta y los cincuenta, en que “muchas nuevas avenidas se financiaron con contribuciones obtenidas de los propietarios por el incremento de los precios del suelo que esas mismas obras generaban” (Azuela, 2019:14).

Por su parte, Alfonso Valenzuela hace una interesante distinción entre las colonias afluentes y las populares en relación con el cobro del impuesto predial en los años cuarenta y cincuenta. De acuerdo con el historiador:

El Ayuntamiento financió mayoritariamente a las colonias bienestantes, porque *era segura la recuperación de los costos mediante el impuesto predial* (cursivas propias), mientras que las colonias populares fueron dejadas de lado en la provisión de servicios. Si bien dicho periodo se caracterizó por un lento crecimiento económico, así como una incipiente estabilidad política, el mercado inmobiliario en la CDMX funcionaba con una sorprendente rentabilidad, sobre todo para algunos desarrolladores e inversionistas de la época, entre los cuales destacan José de la Lama y Raúl A. Basurto, quienes se encargaron de urbanizar las colonias Insurgentes Condesa, Insurgentes Jalisco, Hipódromo Condesa, entre otras (2014:64).

Tal aseveración confirma que las inversiones públicas en la infraestructura fueron recuperadas mediante el impuesto predial, aun cuando no se negociara de manera explícita, como puntualiza el mismo autor más tarde:

Si bien las disposiciones de los reglamentos de construcción en donde estipulaban las obligaciones de las compañías inmobiliarias sobre la provisión de infraestructuras sanitarias, pavimento, iluminación pública, áreas verdes y áreas destinadas a equipamientos se pusieron en marcha apenas terminada la Revolución, el Ayuntamiento por lo general se hacía cargo de cubrir el costo de las obras de urbanización, esperando con paciencia el resarcimiento de parte de los desarrolladores. Cabe destacar que la apropiación de plusvalías derivadas del aumento del valor del suelo a partir de las obras de infraestructura no entró en la discusión pública ni en las negociaciones privadas con las empresas

---

<sup>91</sup> Publicado en 1928, y atribuido al Arq. Carlos Contreras, se considera uno de los hitos fundacionales de la planeación, aunque parece haber consenso en que nunca fue implementado.

<sup>92</sup> El texto de una tesis de jurisprudencia de 1962 (con no. de registro 258047) permite sostener que tal impuesto, para entonces, ya había sido sustituido por lo dispuesto en la entonces vigente Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal (1941) en relación a la Contribución de Mejoras.

desarrolladoras inmobiliarias. Más aún, los desarrolladores sólo tenían que apearse a los estándares constructivos vigentes, pero sin la necesidad de seguir un plan de desarrollo urbano que dirigiera y estructurara los nuevos fraccionamientos en un esquema coherente y con visión a futuro.” (2014:66)

Aun cuando no queda claro en qué proporción unos y otros actores financiaban las obras de urbanización, se reconoce desde entonces, la idea de que no debía ser únicamente el Estado quien financiara obras por las que se beneficiarían propietarios y desarrolladores.

Ejemplo de esto más tarde, en 1964, es la prolongación del Paseo de la Reforma, que uniría Nonoalco-Tlatelolco con el resto de la ciudad, obra para la cual, “se exigió la participación de los propietarios de las áreas limítrofes, en forma de un impuesto excepcional como anticipación de la futura plusvalía” (Durán Contreras y López Prado, 1980:78 en Melé, 2006:130).

Hasta aquí hemos referido momentos históricos en que se han cobrado contribuciones especiales por obras de infraestructura vial en la CDMX, que responden a la lógica del instrumento “Contribución por mejoras”, que se define como “un cargo o tasa impuesta a los dueños de propiedades seleccionadas, para sufragar el costo de una mejora pública o un servicio del que obtiene un beneficio específico” (Borrero, 2014). Su uso data del siglo XIX en países como Argentina, Brasil y Colombia, y está ampliamente documentado; su principal atractivo es que vincula directamente el beneficio con el costo. Se trata de un cobro único generalmente aplicable a pavimentación de vías, aceras, alcantarillado, sistemas de agua, parques, alumbrado público, etc.

Jorge Macón y José Merino (1976:50) diferencian la “contribución de mejoras” (término predominantemente usado en la legislación mexicana) respecto de un impuesto, en tanto ésta se liga a una contraprestación específica, y no a un servicio, además de que no se aplica periódicamente, sino una sola vez (mediante pagos diferidos según términos locales), con motivo de la ejecución de obras públicas que originan un aumento en el valor de ciertos inmuebles en el entorno. También se distingue de un impuesto porque no grava de manera general a todas las personas, sino a un sector de la población representado por los propietarios o poseedores de inmuebles, que se benefician con la ejecución de una obra pública. Con base en la literatura especializada, entre los elementos esenciales del instrumento destacan: 1) la ejecución de una obra pública, 2) la valorización generada en los inmuebles (plusvalía), 3) su carácter instrumental para financiar el costo de la obra pública y 4) la obligatoriedad de su cobertura para todos los propietarios beneficiados, en ocasiones, en proporción al beneficio obtenido por cada uno, y en consideración de su capacidad de pago.

La Contribución de Mejoras está prevista en el artículo 115 constitucional y en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal (DOF 31-12-1982; del art. 46 al 53), en el Código Fiscal de la Federación (DOF 12-01-2016) y en el propio Código Fiscal del Distrito Federal, en su art. 9 y Capítulo VIII “De las Contribuciones de Mejoras”. La Secretaría de Finanzas del Gobierno de la CDMX es el organismo facultado para aplicar la contribución. La Ley de Ingresos de la CDMX considera la posibilidad de implementarla, aunque, en la historia reciente<sup>93</sup>, sólo hay registro de un ingreso por este concepto en el Ejercicio Fiscal 2015 por \$30,000,000 MXN relacionado al “Proyecto Integral de Rehabilitación del Corredor Urbano Av. Presidente Masaryk” (Col. Polanco). De acuerdo con datos del ITDP (2015), el monto del proyecto ascendió a 480 millones de pesos, provenientes de diferentes

---

<sup>93</sup> Convendría rastrear los antecedentes de este instrumento en cuanto a su uso y regulación en la CDMX; documentarlos reforzaría su promoción e implementación, misma que no había ocurrido desde la década de los ochenta, de acuerdo con funcionarios de la Secretaría de Finanzas.

fuentes de financiamiento, principalmente recursos federales del Fondo Metropolitano. Sobre las Contribuciones de Mejora, este mismo reporte indica que las cuotas serían cobradas:

no sólo a los predios sobre Mazaryk (sic), sino también a aquellos que se encuentren hasta a 250 metros de dicha obra. Así, que el 64% de las contribuciones será cubierto por 405 predios comerciales (menos del 4% del total), mientras que los inmuebles habitacionales cubrirán el 25%. El restante correrá a cargo de fondos públicos. (ITDP, 2015:52).

La recaudación *a posteriori* para esta obra (que no debió exceder los 48 meses, en atención a lo dispuesto en Art. 171 del Código Fiscal) fue tan problemática que, además de las facilidades de pago a los propietarios, el gobierno local implementó dos medidas extraordinarias. Por un lado, se anunció la condonación del 100% en el pago de las contribuciones a las personas que así lo solicitaran siempre que fuesen propietarias o poseedoras de construcciones de uso habitacional dentro del perímetro de influencia de la obra; con esto, las contribuciones para la obra serían aportadas principalmente por predios de uso comercial. Otra medida, fue la de otorgar un apoyo económico a los trabajadores que prestan sus servicios en establecimientos mercantiles de la zona, afectados de manera directa en sus ingresos con motivo de la ejecución de las obras (GODF, 28 jul 2014). Sin lugar a duda, tales tratamientos especiales representaron un monto importante que se dejó de percibir. Además de esta sensible materialidad, las exenciones fueron resultado de una simbólica resistencia social para contribuir<sup>94</sup>, lo que es un indicador de las dificultades que para el gobierno local representó reactivar el instrumento, con todo y que se implementó en una de las colonias más afluentes del país. Cabe decir que la obra no estuvo exenta de acusaciones por sobrecostos y atrasos.

A decir del especialista Daniel Pérez Torres, el problema con el instrumento es que sólo permite recuperar recursos propios (locales) invertidos en costos directos, es decir, quedan fuera los recursos federales y los costos de gestión. Con estas limitantes, los costos de las obras que pueden recuperarse efectivamente mediante Contribución de Mejoras es apenas un mínimo porcentaje, al que además deben restarse las exenciones fiscales, mientras el costo político para una administración que se atreve a promoverlo es muy alto. De hecho, los \$30 millones de pesos que registra el Ejercicio fiscal 2015 por Contribución de Mejoras representan apenas el 6.25% de los \$480 millones de pesos provistos por diversas fuentes de financiamiento, que el ITDP registra como el monto total de la obra (Cuadro 17).

---

<sup>94</sup> Esta reacción se replica en otras ciudades de la región. Por sus condiciones similares, cabe aquí referirse al caso de la calle 78 en San José, Costa Rica, donde la aplicación de la Contribución de Mejoras fue igualmente rechazada, según documenta la Arq. Jessica Martínez Porras, Directora de la Secretaría de Planificación Sectorial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de la capital. Se trata de una avenida de alta plusvalía, flanqueada por edificios principalmente habitacionales, cuyos residentes (265 propietarios frente a la vía) se movilizaron mediáticamente y ante instancias judiciales para revocar el instrumento, con el argumento de que el mantenimiento de las vialidades no es su responsabilidad sino del Estado. A esta oposición anteceden controversias contra ajustes normativos en el sentido de aplicar este corte de instrumentos, desconocidos por la sociedad. Cabe decir que en San José, no hay mecanismos para cobrar por derechos de construcción, lo que complica la financiación de infraestructura urbana. Para conocer más sobre experiencias de aplicación en ciudades latinoamericanas, ver en el canal LincolnLandPolicy: “Contribución de Valorización en Colombia y América Latina: Fronteras del conocimiento del instrumento. Sesión 3 – Nuevos desafíos” (6 de octubre de 2021).

Cuadro 17. Fuentes de financiamiento para proyecto sobre Av. Masaryk

FUENTES DE FINANCIAMIENTO	MONTO	
Fondo Metropolitano	146,849,286.62	
Transferidos de la Delegación Miguel Hidalgo	Ramo 23 (Programas Regionales 2013)	50,000,000.00
	FOPEDEP (Fondo de Pavimentación, Espacios Deportivos, Alumbrado Público y Rehabilitación de Infraestructura Educativa para Demarcaciones Territoriales 2014)	29,940,000.00
	Recursos Fiscales Etiquetados ALDF	20,060,000.00
Fondo de contingencia	69,262,214.00	
Recursos fiscales	163,888,499.38	
<b>TOTALES</b>	<b>480,000,000.00</b>	

Fuente: ITDP, 2015:52

Ahora bien, quienes argumentan que el esfuerzo de cobrar esta contribución no vale la pena porque la cantidad recuperada es mínima, dejan de lado el sentido simbólico detrás de que la colectividad contribuya en la materialización de una obra pública, y reconozca en su esfuerzo de pago un proyecto tangible en su colonia. Aunado a esto, su cobro pone en la discusión pública el financiamiento de la ciudad, y sensibiliza a la ciudadanía respecto al cuidado de las obras públicas (una vez que se sabe lo que cuestan). Por mínima que sea la proporción de inversión que se recupera, este tipo de ejercicios tienen un gran valor para la ciudad, y lo ideal es replicarlos, cada vez de manera más eficiente y extendida, a partir de mecanismos de transparencia y participación ciudadana<sup>95</sup>. La contribución de mejoras demuestra contundentemente el vínculo entre el beneficio y el pago, con lo que la disposición a contribuir puede incentivarse.

En la revisión que hace un grupo de contadores públicos en torno a la forma como se reglamenta la Contribución de Mejoras en el país (Ramírez, et. al, 2008), es interesante notar las implicaciones operativas de las diferentes denominaciones por las que se incorpora el instrumento en las legislaciones estatales. En algunas entidades federativas, el instrumento se fundamenta en sus códigos fiscales y leyes hacendarias; y en otras, en sus leyes de planeación, urbanización o similares (Cuadro 18). Lo anterior es importante porque da

<sup>95</sup> La lección que en este sentido deja Ecuador es importante de retomar, por su creciente aplicación de la Contribución de Mejoras en cada vez más municipios. Esta tendencia responde a factores como: la transparencia y claridad en la información sobre las obras (sus costos y las formas de pago de cuotas), su socialización (a través de veedurías ciudadanas), los programas de asistencia técnica y de actualización catastral a nivel nacional, promovidos por el gobierno central para incentivar a los municipios a recaudar más. Destaca que los montos recuperados por este concepto sean bastante significativos para los gobiernos locales, a pesar de que en muchos de los casos, por norma, el monto recuperable de las obras no puede rebasar el 10% del total invertido (LincolnLandPolicy, 2021).

indicios de la autoridad que pudiera implementarlo. Aunque no hay un balance a referir que permita advertir la frecuencia con que los municipios lo hacen, el art. 115 constitucional los faculta para hacerlo:

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

*Cuadro 18. Diferentes denominaciones para referir la Contribución de Mejoras en México*

Concepto en la legislación estatal	Entidades federativas
Contribución (o aportaciones) de Mejoras	Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Estado de México, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán
Contribución por Plusvalía	Hidalgo
Contribución Especial (o impuesto) sobre el aumento de valor y mejoría de la propiedad <sup>96</sup>	Chihuahua, Durango, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Sinaloa, Michoacán, Sonora y Tamaulipas
Contribuciones Especiales por Obra Pública de Beneficio Directo / Derecho de cooperación para la ejecución de obras públicas	Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, CDMX, Colima, Guerrero, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas
Impuesto de Plusvalía	San Luis Potosí

Fuente: Elaboración propia con base en diversas leyes estatales.

Importa reconocer, para efectos operativos, que algunas entidades consideran estas contribuciones como ingresos ordinarios, y otras, como extraordinarios; cuando ocurre lo primero, los recursos pueden tratarse como una fuente adicional de ingresos, o bien, como impuestos, derechos o aprovechamientos. La denominación es trascendente por las posibilidades de rastrear el destino de los recursos. Ahora bien, no en todos los casos está claro el nivel de gobierno encargado de administrar las contribuciones, ni de realizar las obras; aunque la tendencia es que las contribuciones sean gestionadas por los municipios. Tal fue el caso de un proyecto de mejoramiento vial, “Prolongación Abraham Lincoln”, en 2007, ejecutada al 100% a partir de la aplicación del Impuesto sobre Aumento de Valor y Mejoría Específica de la Propiedad y Derechos por Cooperación, previsto por la Ley de Hacienda y la Ley de Obras Públicas para el Estado y Municipios de Nuevo León, las cuales, determinan que el pago por tal concepto deberá cubrirse en forma inmediata (con intereses moratorios en caso de adeudos) y de manera previa al proyecto.

<sup>96</sup> Seguramente el concepto como tal se arrastra desde la “Ley de Planificación y Zonificación para el Distrito Federal” (1936), pionera en el país en hacer referencia a la captura del incremento de valor en la modalidad de impuesto. Sin embargo, hoy día existen fuertes argumentos para desestimar que la Contribución de mejoras represente un impuesto; ver TESIS No. XXX/96 PLENO: “no se trata de un impuesto, sino de otra especie de tributo, es decir, de una contribución de mejoras”.

<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=809&Clase=VotosDetalleBL>

De acuerdo con Oscar Borrero y Julieth Rojas (2020), de 2006 a 2009, se recaudaron en México por contribución de mejoras, US \$937 millones (de los cuales, US\$477 millones fue a nivel municipal, y US\$460 millones a nivel estatal), principalmente en las ciudades de Guadalajara, Monterrey y CDMX. Años antes, Pérez Torres et al. (2012) señalaban que la Contribución de mejoras representaba en México apenas el 0,42% del ingreso municipal, y que sólo entre cuatro entidades federativas —Coahuila, Estado de México, Sonora y Zacatecas— se contabiliza el 86% del total nacional de ingresos por este concepto. Baste la comparativa de ingresos por concepto de impuesto predial, de contribución de mejoras y de transferencia de potencialidad en la última década para tener una idea de los recursos que la CDMX genera por cuenta propia (Cuadro 19). Resalta que, aún en su mejor año de recaudación (2013), el STPDU generó un ingreso equivalente a apenas el 0.5% del impuesto predial.

*Cuadro 19. Recaudación estimada por año de Impuesto Predial, Contribución de mejoras y STPDU en la CDMX del 2011 al 2020*

Ejercicio Fiscal	Ingresos totales del gobierno de la CDMX	Impuesto Predial (MXN)	% del predial s/ ingresos totales	Contribución de Mejoras (MXN)	STPDU (MXN)	% del STPDU s/ ingresos totales
2020	\$219,374,758,023	\$17,633,595,397	8.04%	–	\$3,195,192	0.02%
2019	\$230,640,525,639	\$16,973,460,914	7.36%	–	–	–
2018	\$232,997,023,500	\$15,397,464,713	6.61%	–	\$17,184,874	0.11%
2017	\$218,651,533,100	\$13,924,536,756	6.37%	–	\$42,776	0.00%
2016	\$210,844,683,185	\$12,167,889,386	5.77%	–	\$19,069,572	0.16%
2015	\$195,385,971,600	\$11,301,372,248	5.78%	\$30,000,000	\$4,512,986	0.04%
2014	\$178,005,750,800	\$10,598,608,388	5.95%	–	\$12,097,360	0.11%
2013	\$157,266,571,400	\$9,599,571,465	6.10%	–	\$44,742,560	0.47%
2012	\$146,005,120,000	\$9,077,356,164	6.22%	–	\$6,095,788	0.07%
2011	\$140,452,469,900	\$8,321,406,695	5.92%	–	\$3,574,304	0.04%

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Ingresos de la CDMX de los ejercicios fiscales de 2011 a 2020 para el predial y la CM, y en la GODF para el STPDU.

## 2.5 Conclusiones: Una ciudad que crece y recauda

El capítulo abrió con una presentación del repertorio de dispositivos que regulan el desarrollo urbano en México, a modo de identificar sus alcances en el actual marco de tensión entre modelos de planeación. Mientras que la planeación tradicional asienta sus postulados en planes a mediano y largo plazo, y pierde adeptos por sus técnicas que propician la segregación, gana cada vez más terreno la planeación estratégica, la cual, responde a la inmediatez de un mercado inmobiliario dinámico, mediante la flexibilización de planes. La desincronización entre las restricciones de los planes y la demanda de suelo apto ha generado una nueva forma de planeación, en que la definición de un proyecto domina sobre la caracterización de una zona. Estas líneas dieron cuenta de la irrupción de figuras que posibilitan estos proyectos, como son la transferencia de potencialidad y los polígonos de

actuación; estos últimos, bajo escrutinio por parte de la actual administración por las autorizaciones concedidas de manera irregular. Vale la pena recordar que la Seduvi ha concentrado la potestad de autorizar mayor edificabilidad, sin la aprobación de la Asamblea Legislativa, con lo que la decisión se resuelve principalmente a discreción del poder ejecutivo local.

El recorrido institucional de la planeación adquiere mayor sentido al narrarse también las transformaciones urbanas de la capital del país. Esto se hizo desde una sensibilidad histórica que pretendió propiciar, en primer lugar, evocaciones visuales de aquellos primeros edificios de la CDMX, de sus adecuaciones por el paso de los años, de los sismos, de las influencias arquitectónicas y las innovaciones, y, en segundo lugar, reflexiones sobre la regulación que permitió estas alturas remarcables. La historia de edificios emblemáticos, avenidas principales y zonas de oficinas permite advertir que no siempre han estado allí, y que hubo un esfuerzo público –en la forma de regulaciones y actos administrativos– que los posibilitó. El segundo apartado presentó también la historia de la valorización diferenciada del suelo en la CDMX, desde un enfoque histórico que permitió responder que sean el centro y el sur poniente las áreas más atractivas para la inversión. Asimismo, quedó expuesto que, por su vocación, accesibilidad e infraestructura, estas áreas demandan actualmente más potencial constructivo y, por tanto, es donde deben concentrarse los esfuerzos de su regulación.

En el tercer apartado se discutió sobre los límites de crecimiento de las ciudades, a partir de la exposición de argumentos en torno a los modelos de ciudad compacta y de ciudad expansiva. Se hizo un seguimiento de las políticas urbanas adoptadas en las últimas administraciones, a modo de ubicar al instrumento de transferencia de potencialidad entre el discurso político orientado hacia la densificación y el máximo aprovechamiento del suelo. De igual manera, se reconstruyó una parte del ambiente de oposición frente a este tipo de iniciativas, por las afectaciones que se perciben entre la ciudadanía.

El cuarto apartado puso en perspectiva una breve historia de ciertos instrumentos de financiamiento, incluyendo los montos recaudados y las dificultades para obtenerlos, a manera de proyectar un panorama general de la recaudación local, que lo mismo evaluó los esfuerzos por incrementar los recursos para la ciudad que los desaciertos para lograrlo. De acuerdo con el balance de ingresos totales del gobierno de la CDMX entre el 2011 y el 2020, el impuesto predial representó del 6% al 8%, mientras que el STPDU difícilmente representó el 0.1% de éstos; destaca que en el 2013 se recaudó casi el 0.5% del total de ingresos, con los casi \$45 millones de pesos cobrados ese año por concepto de transferencia de potencialidad, aunque los demás años presentan una recaudación muy inferior a esta cifra. Hay que aclarar aquí que el origen de los ingresos por impuesto predial (del inventario total de inmuebles de la ciudad) y por transferencia de potencial (de inmuebles en construcción o adaptación) son muy distintos, siendo que el primero recae en un valor (más o menos) constante, mientras que el segundo hace lo propio en un valor fluctuante. Aunque por lo anterior, no es apropiado compararlos, valga el ejercicio sólo para demostrar la proporción de los ingresos aportados para beneficio de la ciudad por uno y otro instrumento.

En el entendido de que sólo tras su aplicación puede evaluarse la eficiencia de un instrumento, no hay mejor forma de poner a prueba sus alcances que sobre la marcha. La transferencia de potencialidad tiene la ventaja de llevar ya más de treinta años de aplicarse en la CDMX, y el centro de interés del próximo capítulo es precisamente su puesta en marcha, desde el marco normativo que lo fundamenta hasta los actos administrativos que lo materializan.

### **Cap. 3 El Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo en la CDMX.**

La transferencia de potencialidad es un método que en otras ciudades del mundo se aprovecha cada vez más, pero que en la capital mexicana se ha utilizado de manera intermitente y desde un bajo perfil. Este capítulo tiene por objeto describir, en cuatro apartados, cómo se ha implementado el Sistema de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo (STPD) en la CDMX.

El primer apartado, de corte histórico, presenta una reconstrucción de los períodos de implementación del STPDU en la CDMX, desde el Acuerdo de 1988 que materializó su autorización hasta fines de 2021, fecha en que cierra esta investigación. Es importante contar esta historia porque no se conoce, en tanto no había sido documentada para el período que aquí se abarca. En relación a este objetivo, la presentación de una cronología en torno a los hitos del instrumento es un aporte relevante del capítulo, en que pueden reconocerse los Acuerdos por los que se aprueba la aplicación de la transferencia —el de 1988 y su prórroga en 2013—, así como las acciones relacionadas con su objetivo inicial: la conservación patrimonial de inmuebles históricos del Centro Histórico de la CDMX, y por último, la incorporación de la transferencia en la ley local en materia urbana, con los respectivos ajustes en la ampliación de áreas emisoras y receptoras de potencialidad, más allá de los límites del Centro Histórico.

La historia de la transferencia de potencialidad es una parte de la historia de la planeación urbana, de sus métodos, ventajas y carencias. La manera de regular el territorio importa porque da cuenta de los debates que preceden los ordenamientos que definen las reglas del juego en la distribución del espacio edificable. Cada ordenamiento incorpora inquietudes y expectativas en torno al territorio en permanente transformación. La inclusión de fragmentos de leyes, programas y manuales que regulan la transferencia es uno de los principales aportes de este capítulo, que sistematiza los ejes de la fundamentación jurídica y del acto administrativo de autorizar la transferencia de potencial. En cada texto jurídico y/o administrativo se leen las posibilidades de la transferencia, y por tanto, del propio ejercicio de planeación urbana. Esta lectura, junto con la de testimonios de (ex)funcionarios y consultores, contribuye en responder ¿cuál es el alcance de las herramientas disponibles de planeación y qué expectativas se tienen en torno a éstas?

El capítulo debe leerse a la luz de las dificultades metodológicas que representó la falta de fuentes oficiales para rastrear el uso del instrumento. Únicamente dos informes de la Seduvi incluyen información sobre su aprovechamiento, el de 2006 y 2012. Asimismo, es sólo a partir del segundo semestre del 2004 que en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF), en su versión digital, se registran las operaciones de transferencia, por lo que el análisis a detalle aquí presentado parte de información generada entre 2004 y 2018. Resalta que este balance contradice la idea generalizada de que el STPDU concede a los desarrolladores el potencial constructivo necesario para las grandes torres en altura, siendo que representa una mínima proporción del total de la superficie construida. Además, se evidencia que los proyectos mayormente favorecidos con superficie adicional para construir son los de vivienda social.

El segundo apartado describe el procedimiento administrativo para emitir y recibir potencial constructivo y enlista los requisitos para cada trámite. La revelación más importante tiene que ver con el siguiente supuesto. Si para transferir potencial se ingresan detalles sobre

los predios emisores y receptores ante la Seduvi, esto significa que existe la información suficiente para instrumentalizar la transferencia. Sin embargo, la relación entre la superficie por transferir y la superficie por adquirir está completamente desdibujada, con lo que el instrumento se perfila más como de venta de potencial, que como una operación de transferencia.

El tercer apartado está dedicado a responder ¿dónde se aplica el instrumento? Las reglas que delimitan de dónde a dónde transferir potencial se han ajustado, en el sentido de ampliar el radio para emitir potencial más allá del Centro Histórico. Ya se adelantaba que, por la forma como se implementa el STPDU en la CDMX, no se puede concebir como un instrumento auténtico de transferencia sino de venta de potencial, cuyo origen es la denominada “Reserva Pública de Intensidades de Construcción”.

El último apartado expone el emblemático caso de Reforma 222, un inmueble de usos mixtos sobre una avenida de alta plusvalía, que adquirió potencial en 2005. Los detalles del proyecto ayudan a responder ¿cómo se calculan las aportaciones por transferencia de potencial? Asimismo, se documenta el monto de ingresos por concepto de transferencia, para el período de 2004 a 2018, con base en datos de la GODF. Estos recursos son administrados por un Fideicomiso privado, con una actuación opaca respecto al destino de tales ingresos, mismo que se expone desde las limitadas fuentes para ello. La única forma de dar cuenta de los efectos del instrumento sería tener acceso a documentos que evidencien el destino de los recursos capturados, lo cual, por las características del fideicomiso, es actualmente inviable. Aunque es una buena noticia que haya registro de los ingresos por cada operación de transferencia, en realidad se recauda muy poco en relación con la valorización que supone su autorización.

### **3.1 Historia de la regulación de la transferencia de potencialidad**

En la CDMX (CDMX), el primer intento por regular la transferencia de potencialidad se remonta a fines de la década de los ochenta como medio para financiar el ‘Programa de Revitalización del Centro Histórico de la CDMX’. La formalización del instrumento tiene su origen en el ‘Acuerdo por el que se aprueba la aplicación del Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo’, publicado el 19 de julio de 1988 en el Diario Oficial de la Federación. Desde el inicio hubo poca claridad en los criterios para imponer cargos a los beneficiarios de derechos excedentes (Smolka, 2013:50). A lo largo de ya más de treinta años, su implementación ha sido intermitente y ha estado sujeta a condiciones diversas, particularmente, en cuanto a las zonas de aplicación.

Los alcances de la transferencia de potencialidad de desarrollo (TPD en adelante) propiamente dicha, se anuncian por vez primera en el “Acuerdo por el que se aprueba la aplicación del Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo”, publicado el 19 de julio de 1988 en el Diario Oficial de la Federación, el cual establece que:

SEGUNDO. - El Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo consiste en reconocer la intensidad de construcción que resulte excedente de los inmuebles localizados en el perímetro "A" del Centro Histórico, contada a partir de su área ya construida hasta llegar a seis veces el área del terreno de que se trate, y autorizar su transferencia hacia otras zonas y predios en los cuales se podrá construir la misma en forma adicional a la señalada por los PPDU.

La vigencia de éste se extendió por veinticinco años más a través del “Acuerdo por el que se prorroga la vigencia del Acuerdo por el que se aprueba la Aplicación del Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo de los Inmuebles que refiere”, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de julio de 2013, año en que hubo un intenso uso de la figura.

En lo que respecta a los documentos de planeación, la TPD se menciona tanto en el Programa General del Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, (publicado el 24 de abril de 1989), como en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (publicado el 31 de diciembre de 2003). En el primero, la posibilidad de transferir superficie construable de un terreno a otro se perfilaba de la siguiente manera:

#### Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo

Consiste en que el Estado reconoce e inscribe en el Registro del Plan Director en favor de los propietarios la potencialidad de desarrollo que para una zona determinan los Programas Parciales, y que por razones de preservación del patrimonio cultural o ecológico de la ciudad no son realizables sobre los predios que resultan afectados de tal manera que una vez inscrito en, el propietario o sus derechohabientes podrán desarrollar la potencialidad en otro u otros predios de su propiedad por encima de los “techos límite”<sup>97</sup> permitidos en zona de igual nomenclatura, e inclusive, enajenar la potencialidad en favor de terceros, *para evitar perjuicios económicos que obstaculicen la aceptación del ordenamiento respectivo* [cursivas propias] (PDDUDF, 24 de abril de 1989:17-18)

La forma en que la TPD se presenta en el PGDUDF de 2003 se retoma más adelante, cuando se reconstruya la redefinición de áreas emisoras y receptoras en las últimas décadas. Lo que en este apartado interesa es exponer la historia del uso del instrumento a partir de los ordenamientos jurídicos que lo han regulado (Cuadro 20). Conviene decir que, para efectos de este análisis, se identifican dos períodos de implementación del STPDU en la CDMX, cuya delimitación responde exclusivamente a la disponibilidad de información oficial sobre éste. De 1988 al 2004, no hay registro de las autorizaciones de TPD por lo que poco puede decirse de su implementación, al menos en términos cuantitativos; esto cambia a partir del segundo semestre del 2004 en que se publican las operaciones de transferencia autorizadas en la versión digital de la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF), fuente principal del análisis estadístico que presenta este capítulo.

*Cuadro 20. Recaudación estimada por año de Impuesto Predial, Contribución de mejoras y STPDU en la CDMX del 2011 al 2020*

Año de publicación	Ordenamiento jurídico	Relevancia
1980	Declaración de Zona de Monumentos	Un área de 9 km <sup>2</sup> del Centro Histórico de la CDMX se declara Zona de Monumentos Históricos (ver Mapa X).

<sup>97</sup> La mención a los “techos límites” pareciera una abierta referencia al término en francés “Plafond Légal de Densité” –que pudiera traducirse literalmente como “Techo Legal de Densidad”–. Sin embargo, la idea de no afectar económicamente a los propietarios (con restricciones constructivas) tiene su fundamento más en la tradición anglosajona que en la francesa, esta última más cercana a la idea de que los cambios en las zonificaciones no dan lugar a indemnizaciones porque responden al interés general.

1987	Declaración del Centro Histórico de la CDMX como Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Unesco	La declaratoria implica la búsqueda de fuentes de financiamiento.
1988	Acuerdo por el que se aprueba la aplicación del STPDU	Se reconoce que la intensidad de construcción excedente de los inmuebles localizados en el perímetro A del Centro Histórico puede transferirse hacia otras zonas.
1989	Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal	Se reconoce la opción de desarrollar la potencialidad por encima de los “techos límite” permitidos en otro(s) predio(s).
1991 – 2006	Programa ¡Échame una manita! (1991-1994) Programa para el Desarrollo Integral del Centro Histórico (1997-2000) Programa de rescate del Centro Histórico (2002-2006)	En el marco del “Programa de Revitalización del Centro Histórico de la CDMX” –en sus diferentes fases– se financian inmuebles patrimoniales a partir de recursos captados con el STPD.
2003	Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	Se amplía el ámbito de las zonas emisoras a todas las Áreas de Conservación Patrimonial de la ciudad (antes limitado al perímetro A del Centro Histórico).
1999	Artículos adicionados a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada en 1996 <sup>98</sup>	Se adicionan artículos sobre las modalidades a las que se sujetan las operaciones de transferencia.
2010	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	Se definen los objetivos del STPDU en los artículos 82 al 85.
2013	Acuerdo por el que se proroga la vigencia del Acuerdo por el que se aprueba la Aplicación del Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo de los Inmuebles que refiere	Se ratifican los términos del Acuerdo de 1988 hasta el 2038.
2021	La más reciente autorización de TPD publicada en la Gaceta Oficial	Transferencia autorizada en la colonia San Pedro de los Pinos (Álvaro Obregón) por \$12.3 millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia con base en investigación documental.

Si bien podría decirse que el período entre 1988 y 2004 fue la “época dorada” del instrumento, es difícil cotejar esto con documentos. Quienes ejercieron la función pública en este período confirman el efectivo uso de los recursos derivados de las operaciones de transferencia para la restauración de inmuebles valiosos del Centro Histórico. De acuerdo con Perló y Bonnafé (2015), entre 1988 y 1995 se registraron 24 operaciones de transferencia.

<sup>98</sup> Aunque la ley en su versión original concedía como atribución de la Seduvi “autorizar las transferencias de potencialidad entre inmuebles, respetando los establecidos en los programas” (art. 11, fr. IX), no incluía conceptos ni procedimientos para ello. Esto se corrigió con las adiciones del 23 de febrero de 1999 y las reformas del 29 de enero de 2004.

Cabe señalar que entre 1997 y 2000, ya con el primer jefe de gobierno elegido en la capital mediante voto popular, se dio un impulso al instrumento, según lo confirma el Dr. Roberto Eibenschutz, secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la CDMX de 1997 al 2000. Esto a pesar de no convencer al Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, quien, de acuerdo con el entonces director del Fideicomiso del Centro Histórico<sup>99</sup>, René Coulomb, se mostró renuente a contradecir, a cambio de la captación de recursos, los argumentos técnicos a partir de los cuales se habían definido los potenciales constructivos en los programas de desarrollo urbano. En uno de sus textos sobre instrumentos de recuperación de plusvalías en América Latina, Martim Smolka señala que:

El procedimiento [de transferencia de potencialidad] se suspendió durante la década de 2000, bajo la creciente sospecha de la existencia de sobornos por tales concesiones y también por la falta de cumplimiento, cuando ciertos propietarios e inversionistas solicitaban normas y regulaciones de uso de suelo más flexibles que les eran concedidas generosamente, anulando entonces el efecto de los cargos por TDC” (2013:50).

Si bien la detección de actos de corrupción y de concesiones discrecionales pudo haber tenido relación con su cese momentáneo, lo cierto es que se ha seguido utilizando intermitentemente, lo cual no está sistemáticamente documentado hasta el momento. Hay un período incierto entre el 2000 y 2004 en que se desconoce la intensidad de su uso dada la carencia de documentos y testimonios que lo registren. Lo que de estos años sí se puede constatar es el impulso que dio el entonces jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, al Paseo de la Reforma como corredor urbano de primer nivel. Para ello se autorizaron proyectos en altura y se ofrecieron atractivos incentivos fiscales a sus desarrolladores. Fue el caso del proyecto de la Torre Mayor, de la cual, es bastante conocido el episodio de la negociación en que se le condonó el pago del impuesto predial durante diez años. La Torre Mayor fue construida de 1999 al 2005, a partir de la edificabilidad concedida por la “Norma 7. Alturas de edificación y restricciones en la colindancia posterior del predio” (y no por el STPDU), según confirma uno de los arquitectos involucrados en el proyecto (y posteriormente titular de la Seduvi), Arturo Aispuro, en entrevista para la Arquitecta Cecilia Solís (2019), quien enfatiza los retos que representó esta obra para la normatividad urbana, al ser la primera de tales características en la capital. Este hito evidencia el comienzo de una fase de edificación intensiva sobre Av. Reforma, con el aprovechamiento de normas que posibilitarían alturas sin realizar necesariamente un pago por el potencial de desarrollo adicional.

En el período de 2004 al 2018, se identifican 99 operaciones de transferencia. En la Gráfica 6 se puede advertir la intensidad de la implementación del STPDU en estos años, con un pico notable en 2010, año en que se promovió la TPD para edificar vivienda social (aunque sin pago de Concesión Onerosa), y en 2013, año en que la TPD se aprovechó en edificaciones para vivienda dirigida a estratos medios, con altos ingresos para la ciudad registrados por

---

<sup>99</sup> Sobre el origen y el propósito del organismo: “Hacia fines de 1990, el Consejo del Centro Histórico, instancia de concertación interministerial, impulsó la creación de dos organismos encargados de movilizar a los representantes de la iniciativa privada (Patronato del Centro Histórico) y de posibilitar una intervención más eficaz con una forma jurídica independiente de la administración (Fideicomiso Centro Histórico). El Patronato del Centro Histórico era una asociación civil que agrupaba a personalidades del mundo de los negocios, de la política, o de la cultura, deseosas de participar en la revitalización del Centro Histórico. El Fideicomiso del Centro Histórico era un organismo técnico encargado de poner en marcha los programas definidos por el Patronato y el Consejo. En 2000 el Fideicomiso fue transformado en un organismo público.” (Melé, 2006: 139).

concepto de potencialidad. Para conocer a detalle las operaciones de transferencia autorizadas, se registró cada una en una base de datos, cuyo origen fue la búsqueda del término “transferencia de potencialidad” en el portal de la Gaceta Oficial de la CDMX<sup>100</sup>. El motor de búsqueda reconoció dicho término en publicaciones que datan del 25 de junio del 2004 al 30 de noviembre de 2021, sin embargo, dado el recorte temporal de esta tesis, el procesamiento estadístico ha dejado fuera las seis autorizaciones posteriores al 2018. Nuestra base de datos comprende del segundo semestre del 2004 al cierre del 2018, período que en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) registra la autorización de operaciones de transferencia con la siguiente estructura:

- 1) Antecedentes. Se presentan las características del inmueble(s) a intervenir, en términos de: ubicación, superficie de terreno y de construcción, uso de suelo asignado en el Programa de Desarrollo Urbano correspondiente, así como los procedimientos administrativos que lo han afectado, como pueden ser, un cambio de uso de suelo o una fusión de predios; igualmente se anuncian los nombres de las personas físicas o morales que han solicitado tales procedimientos, así como la más reciente solicitud de aplicación del STP.
- 2) Considerandos. Se hace referencia a los fundamentos jurídicos a partir de los que se autoriza el STPDU, de lo general a lo particular, desde el artículo 122 constitucional, relativo a mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo, hasta diversas leyes y reglamentos en materia urbanística y administrativa, y finalmente, la Norma de Ordenación General No.12. Asimismo se documenta la acreditación jurídica del solicitante para promover el procedimiento y, lo más importante, se propone el incremento de metros cuadrados de construcción, generalmente a partir de un cuadro en que se indica: a) la superficie del terreno, b) la zonificación del mismo, c) el coeficiente de utilización del suelo, d) la superficie de construcción permitida previa al STPDU, e) la superficie de construcción a implementar por la aplicación del STPDU, f) los metros cuadrados a pagar por STPDU, g) el costo por metro cuadrado de acuerdo al avalúo, h) el total a pagar al fideicomiso. Finalmente se mencionan puntualmente los oficios en que se notifica a los interesados sobre el avalúo y el total a pagar.
- 3) Resolución. Se indican los términos de la autorización del STPDU, en cuanto a número de metros adicionales de construcción, área libre y número de niveles permitidos.

---

<sup>100</sup> Antes denominada Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF), disponible para su consulta pública en: <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/gaceta>

Gráfica 6. No. de operaciones de transferencia en CDMX (2004 - 2018)



Fuente: Elaboración propia con datos de la GODF.

### 3.2 Procedimiento para emitir o recibir Transferencia de Potencial

De acuerdo con los lineamientos publicados por la Seduvi, hay dos trámites relacionados a la aplicación del Sistema de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano (STPDU): 1) aquel mediante el cual se autoriza *la emisión* de intensidad de construcción en predios sujetos a la aplicación del STPDU; y 2) aquel mediante el cual se autoriza *la recepción* de intensidad de construcción en predios sujetos a la aplicación del STPDU. Los requisitos para cada uno se pueden consultar en la página de Trámites de la CDMX. A continuación, se presenta un listado simple de éstos:

Cuadro 21. Requisitos para la Aplicación del Sistema de Transferencia de Potencialidades del Desarrollo Urbano para Predios Emisores y Predios Receptores

Requisitos para la Aplicación del STPDU	Pedio Emisor	Pedio Receptor
Documentos de identificación oficial.	X	X
Documentos de acreditación de personalidad jurídica.	X	X
Formato de solicitud.	X	X
Comprobante de pago de derechos correspondiente.		X
Boleta predial (al corriente).	X	X
Escritura pública del inmueble inscrita en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la CDMX.	X	X
Constancia de Alineamiento y/o Número Oficial vigente.	X	X
Certificado Único de Zonificación de Uso de Suelo vigente, que indique el uso solicitado.	X	X
Reporte fotográfico que contenga, por lo menos, 10 imágenes recientes a color del predio y del área de estudio, en las que se muestren los usos de suelo y las alturas de las construcciones colindantes y de la acera contraria. Incluir descripción en pie de foto y anexar croquis de ubicación de cada una de las fotografías presentadas.	X	X

Documento que acredite la catalogación del inmueble y la superficie construida, emitido por la autoridad competente (INAH y/o INBA y/o Seduvi) (en su caso).	X	
Proyecto arquitectónico de conservación, restauración y rehabilitación de inmuebles catalogados con desglose de costos (en su caso).	X	
Memoria descriptiva del anteproyecto, en la que se incluya el cuadro de áreas por nivel y se señalen los usos de suelo y su conformación, con la propuesta de aplicación del Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano. En caso de incluir en el anteproyecto construcciones existentes (demolición y/o restauración), éstas se deberán especificar claramente en la memoria técnica y en los planos, y restar de la intensidad máxima permitida por la zonificación actual.		X
Anteproyecto a nivel esquemático, plantas y cortes, a escala 1:50, 1:75, 1:100 o 1:200, utilizando la que más se ajuste a las dimensiones del proyecto. Incluir el cuadro de áreas, señalando la escala, escala gráfica, cotas y niveles.		X
Cinco imágenes del modelo tridimensional del anteproyecto a nivel volumétrico. Incluir vistas de las colindancias donde se aprecien las alturas de los edificios existentes.		X
Estudio técnico en el que se establezca con precisión el incremento de metros cuadrados de construcción para aumentar niveles y/o el aprovechamiento del porcentaje de área libre y se describan las características del proyecto arquitectónico que se pretende realizar, incluyendo el cuadro de áreas por nivel, así como los usos del suelo y sus efectos en el entorno urbano de acuerdo con el Programa Delegacional o Parcial de Desarrollo Urbano correspondiente.		X
Carnet del Perito o Perita en Desarrollo Urbano vigente.		X
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>13</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los Requisitos publicados en <https://tramites.cdmx.gob.mx/>

Como muestra el Cuadro 21, los requisitos para registrar Predios Emisores son diez, y son menos sofisticados que para los Predios Receptores. Si acaso, la exigencia relevante para los Predios Emisores es la acreditación del inmueble como parte del catálogo de inmuebles protegidos por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y/o el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) y/o la Seduvi; además de presentar a detalle, el proyecto arquitectónico de conservación, restauración y rehabilitación de tal inmueble. Por su parte, los Predios Emisores deben ingresar documentos en que se especifique técnicamente la manera en que se aprovechará el incremento de metros cuadrados de construcción. Según las indicaciones que pueden leerse antes de la opción para descargar el Formato de solicitud:

Una vez determinada la procedencia de la solicitud, posteriormente, se llevará a cabo el pago de una Cesión Onerosa a favor del Fideicomiso del Sistema de Transferencias de Potencialidades de Desarrollo Urbano, por la recepción de la Transferencia, y finalmente, se cubrirán los derechos de inscripción en el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, por la Aplicación del Sistema de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano, Predio Receptor, ante la Secretaría de Administración y Finanzas (Tesorería de la CDMX).

Aquí es importante recuperar el testimonio de la Dra. Susana Fernández, quien se ha encargado de asesorar tanto a interesados en emitir potencial como en recibirlo. Sobre esta doble función, menciona lo siguiente, durante el Seminario “Transferencia de potencialidad, una alternativa para la conservación de los inmuebles catalogados”:

Me ha tocado desde el punto de vista de hacer los avalúos para obtener el valor que tiene que pagar el que *compra* [cursivas mías]; me ha tocado en otros casos, ver inmuebles que quieren usar su remanente y me contratan para sacar el nivel de protección para saber qué es lo que pueden transferir, y cuál sería

el recurso que necesitarían en función de que lo que van a transferir, que se les pueda regresar y puedan obtenerlo. (16 diciembre 2020)

Luego de su exposición en el Seminario antes mencionado, la Dra. Fernández me concedió una entrevista, en la que explica lo siguiente para responder a mi cuestionamiento sobre quiénes llegan a solicitar sus servicios profesionales como especialista en avalúos, a propósito del STPDU:

Los particulares que desconocen que hay alternativas para aprovechar sus inmuebles. Me contrata un particular para que sepa qué oportunidad tiene su inmueble, dependiendo el estado en que se encuentra. Te voy a decir cuánto es lo que puedes transferir en función del estado del inmueble. Yo dictamino en qué nivel. Van y hacen su trámite, y ya queda en la cancha de Seduvi.

En síntesis, el primer paso para quien desee registrar el ‘potencial por transferir’ de su predio emisor es asesorarse con un especialista que, a partir de un diagnóstico del inmueble, indique cuánto es la ‘Superficie a emitir (m<sup>2</sup>)’ a fin de registrar este dato en el formato correspondiente (Imagen 11), mismo que se ingresa junto a la documentación antes enlistada. Ahora bien, ¿qué beneficio obtiene quien así proceda? En palabras de la Dra. Fernández:

Está normado que el emisor va a recibir dinero en cuanto utilicen su remanente. Si yo, por ejemplo, soy propietaria de un terreno, y yo transferí 100 m<sup>2</sup>, cuando se haga esa operación [de transferencia], y alguien compre 70 metros cuadrados, se le pagan 70 metros cuadrados de los 100 que transfirió y se le da el importe correspondiente. Yo no conozco a alguien que haya recibido dinero, pero queda muy claro por Reglamento cómo pueden recibirlo, ahora sí dice que es proporcional a lo que tú transfieres.

¿Cuándo [el Emisor] va a recibir eso? Quién sabe. ¿Lo recibirá alguna vez? Quién sabe. Lo deja muy bien manifestado el Reglamento, lo va a recibir en función de que alguien lo compre. Si esto se hace a través de un Fideicomiso, ¿cuándo vas a ver un particular al que le compraron su potencial si no es de particular a particular, sino a través de un Fideicomiso? Mientras tanto, “estás en lista”.

Imagen 11. Extracto del Formato para la Aplicación del STPDU para Predios Emisores

USO DEL SUELO	
Zonificación vigente	
Descripción de las áreas de aplicación	
Superficie del terreno (m <sup>2</sup> )	
Superficie de desplante (m <sup>2</sup> )	
Superficie de área libre (m <sup>2</sup> )	
Superficie máxima de construcción permitida (m <sup>2</sup> )	
Potencial por transferir	
Superficie de construcción catalogada existente (m <sup>2</sup> )	
Superficie a emitir (m <sup>2</sup> )	
Área de Actuación en Suelo de Conservación ( )	Área de Conservación Patrimonial ( )

Fuente: Formato para la Aplicación del STPDU para Predios Emisores, disponible en: <https://registrodetramites.cdmx.gob.mx/>

Es un dato trascendental para esta investigación lo que aquí informa la entrevistada sobre su desconocimiento de un caso reciente en que el STPDU haya operado de manera positiva para un predio emisor. Esto no quiere decir que no haya ocurrido. La suposición de

que los predios emisores se beneficiaron en los primeros años de operación del instrumento se fundamenta en el testimonio de dos funcionarios públicos de entonces. Roberto Eibenschutz menciona sobre el recurso obtenido por transferencia de potencial que:

No va directo al Fideicomiso. De la venta, iba una parte a quien vende el potencial, y otra al Fideicomiso. Solamente un porcentaje va al Fideicomiso, alrededor del 20%. La transferencia [de potencial] iba al receptor. Si no, no tendría sentido.

Carlos Morales comparte un porcentaje similar en cuanto a la proporción del recurso que captaba la administración pública:

un 25% del pago [de potencial] será reservado por GDF para que lo aplique por su cuenta; sin embargo, también se transforma en un pago en especie pues la aplicación está restringida a destinos similares al del 75% restante, es decir en restauración dentro de la zona (2004:10).

Desafortunadamente, en el período reciente de implementación del instrumento no hay indicios de que los emisores de potencial sean directamente financiados para la rehabilitación de aquellos inmuebles que no utilizan al máximo el potencial de desarrollo que el Programa de Desarrollo Urbano les otorga. Tal objetivo está previsto en la Sección Primera del “Capítulo III. Del Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano” del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (GODF, 29/01/2004), que a continuación se reproduce de manera íntegra:

#### DEL PADRÓN DE PREDIOS EMISORES DE POTENCIALIDAD DE DESARROLLO URBANO

Artículo 56. Los propietarios de predios particulares y las dependencias y órganos de la administración pública que sean titulares de predios públicos, interesados en emitir potencial, deberán solicitar a la Secretaría su inscripción en el Padrón de predios emisores de potencial presentando la documentación derivada de los requisitos establecidos en la normatividad aplicable.

Artículo 57. Las solicitudes serán dictaminadas por la Coordinación General de Desarrollo y Administración Urbana y de ser procedentes, se inscribirán en el Padrón de predios emisores de potencialidades, adquiriendo la calidad de predio emisor.

Una vez que el potencial constructivo sea transferido a un predio receptor mediante cesión onerosa, el propietario del predio emisor podrá solicitar la aprobación de recursos al fideicomiso para la rehabilitación del inmueble emisor, conforme a un programa de obra o programa de acciones de mejoras, previo visto bueno del comité del fideicomiso.

La asignación de los recursos deberá ser en correlación al potencial emitido conforme a lo determinado por el avalúo correspondiente.

En caso que el predio presente un remanente de potencial transferible podrá ser aprovechado para otra operación.

Artículo 58. Cuando el solicitante utilice el potencial transferible de su predio, sin haber obtenido su baja del Padrón, se hará acreedor a la multa que determine la Secretaría de acuerdo a la gravedad del caso, la cual podrá ser de hasta de mil veces la Unidad de Medida y Actualización vigente en el momento de la sanción. Asimismo, se procederá a la demolición de la superficie de construcción no autorizada, cuyos gastos de ejecución correrán a cargo del propietario del inmueble.

Como se puede ver, está prevista la posibilidad de que quien registre “potencial por transferir” reciba recursos por parte del fideicomiso, previa solicitud y presentación de una propuesta de ejercicio de los recursos. Del Reglamento emana una noción de simultaneidad en cuanto a quién adquiere y quién recibe potencial; de hecho, se intuye que tal recepción sólo puede materializarse siempre que haya Potencial registrado y disponible para

“trasladarse” de un inmueble a otro, a modo de concretarse una dinámica de transferencia. Esto efectivamente opera así en ciudades de Estados Unidos donde justamente una de las problemáticas para su aplicación es lograr la sincronía de un ofertante y un demandante de potencial de desarrollo, y la logística para sistematizar y poner a disposición de los interesados tal información. Pues bien, en la forma como el STPDU se aplica en la CDMX, esta simultaneidad simplemente no es posible por la falta de sistematización de datos en torno a los predios emisores y receptores. Hay diversas versiones sobre el registro físico de éstos a lo largo del tiempo. A propósito de ello, se retoma la mención de Roberto Eibenschutz:

Al principio no había un registro, lo cual es bastante peligroso porque se podía vender 2 o 3 veces el mismo suelo en la parte de los monumentos. Mi impresión es que se estimó un potencial acumulado en estos monumentos y se empezó a vender de una gran bolsa, sin identificar si se había vendido para tal o cual edificio. Cuando se abrió para otras zonas, sí se llevó un registro. En el Fideicomiso se registraba la zona de la que se había obtenido el potencial y la zona que lo recibía. A pesar de la zonificación, si algún predio ya había vendido su potencial, ya no podía crecer, aun cuando la zonificación en el lugar lo permitiera. Ese registro debiera estar en el Fideicomiso. Se sabía quién compraba qué superficie, y a quién. Eso estaba registrado. Se aplicaba una especie de impuesto, había un porcentaje que quedaba en manos del gobierno como parte del fideicomiso para mejoras e infraestructura.

La urbanista Elizabeth Anaya, a cargo de la Dirección General de Desarrollo Urbano de la Seduvi entre 1997 y 2000, confirma lo anterior:

El Sistema de Transferencia de Potencialidad permitía aprovechar los metros cuadrados de construcción estimados en una zona con potencial de crecimiento donde existía toda la infraestructura necesaria, y transferirlos a otra que tenga condiciones iguales. El STPDU lo que hacía era aportar a una bolsa un monto de dinero para que el gobierno continuara con las renovaciones y mejoras urbanas con estas aportaciones privadas. Nosotros sí teníamos un registro. Aplicamos el STPDU para la restauración de diferentes edificios patrimoniales del perímetro A y B del Centro Histórico.

Por su parte, Daniel Pérez Torres, colaborador durante la gestión del secretario Eibenschutz, comenta:

Teníamos las carpetas físicas donde venían las operaciones [de transferencia], parecería que estaba saliendo el potencial de un predio hacia el otro, pero en realidad el predio emisor no estaba recibiendo nada. El Museo Cuevas era uno de esos predios emisores. Eso quiere decir que el museo recibirá recursos, pero no.

Era un registro por si algún día alguien pregunta de dónde salió esto, a fines de los 90. Con el tiempo fueron viendo que era completamente irrelevante tener ese registro.

Quien en 1994 fuera coordinador General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del DF y presidente del Comité Técnico del Fideicomiso Centro Histórico de la CDMX, Jorge Gamboa de Buen, se expresa así del instrumento: “Se trata de una especie de Robin Hood; los edificios con grandes potencialidades económicas dan su apoyo a los edificios en desventaja” (Melé, 2006:153). Pero esta narrativa positiva no se sostendría en la implementación, si se considera que la relación entre predios emisores y predios receptores se desdibujaría por completo con el paso de las administraciones. De hecho, sólo se contiene información sobre los predios receptores que se publica en la GODF, sin la certeza de que el número publicado de predios que reciben potencial coincida con el número de autorizaciones por parte de la Seduvi. Solamente en uno de los informes de la Secretaría, correspondiente al

2006 (no está claro el período que comprende), se reporta en 182 el número de solicitudes en el año para registrar predios emisores y receptores. Según ese documento, para predios emisores se procesaron 111, de las cuales 36 se resolvieron favorablemente, y para predios receptores se procesaron 71 solicitudes, de las cuales, 46 se resolvieron a favor del solicitante, aunque sólo en 19 se ha transferido potencial. No se registran los motivos para declinar las solicitudes, lo que sería un componente importante para evaluar el procedimiento; tampoco se saben las razones por las que no se aprovecha el potencial una vez autorizado. El mismo informe reporta sobre la reserva de potencialidad a transferir que:

Existen 36 predios inscritos en el Padrón de predios emisores con 57,593.03 metros cuadrados de potencialidad a transferir, quedando pendientes de emitir 44,467.73 metros cuadrados. Asimismo, de los 46 predios receptores, en 19 se han transferido 13,125.30 metros cuadrados de potencialidad.

Este balance discrepa del número de autorizaciones de transferencia publicadas en la GODF, que en 2005 corresponde a 13 casos, y en 2006, únicamente a 2. Más allá de la diferencia, resalta el limitado acceso a la información sobre estas autorizaciones, que debieran estar incluidas en los informes anuales de la Seduvi, a modo de cotejar sus actividades con lo que se publica en la Gaceta.

Sobre la falta de relación entre emisores y receptores, la valuadora y experta en patrimonio, Susana Fernández, opina:

A mí me da la impresión de que los que quieren comprar transferencia, compran sobre una base que no hay. Nadie transfiere, entonces a nadie le llega el recurso. Todo es entrar, te vendo, te vendo, pero ¿quién ha transferido su potencial, su remanente?

A mí me queda muy claro cómo se constituye, me queda muy claro cómo debe de funcionar y me queda muy claro la ley y cómo está. Que se lleve [a cabo] o no, eso a mí ya no me compete porque yo no estoy dentro de Seduvi. Pero yo sí he hecho avalúos para determinar el valor que tiene que pagar el que lo está comprando. Hay muchos interesados para comprar, no para emitir porque hay mucho desconocimiento en la sociedad.

En esta misma línea opina Laura Janka, asesora de Felipe Leal y Simón Neuman, titulares de la Seduvi:

El Sistema de Transferencia de Potencialidad es una fuente de financiamiento para compensar el potencial no desarrollado en Centro Histórico desde un banco de edificios que nunca existió. No hay una lista de emisores. Siempre quedó chimuelo; le faltó el beneficiario. Había una interpretación establecida, casi naturalizada de qué era el STP, pero nadie preguntaba quién era el emisor. El emisor no veía un peso. Nunca hubo un dueño de edificio. Nunca se publicó ese catálogo de emisores. Puede ser que lo que haya existido fue dinero para la restauración de ciertos edificios, a través de una triangulación. Nadie sabía que había un mecanismo para registrar, era muy poco sabido. Es un instrumento que se deslindó de su origen [aunque] salió con muy buenas intenciones en un momento clave de reconstrucción del Centro Histórico.

Estas declaraciones exponen, por una parte, la distancia entre las disposiciones del reglamento y los procedimientos administrativos de facto y, por otra parte, la evolución en las formas de implementación del instrumento, que llega a presentar retrocesos, como es el caso de la anulación del registro puntual de predios emisores y receptores.

En la actualidad no hay manera de conocer cómo está conformada la denominada “Reserva Pública de Intensidades de Construcción del STPDU”, es decir, el acumulado de superficie susceptible de adquisición. Esto lo confirma Emmanuel Alejandro León Martínez,

director en turno de Instrumentos para el Desarrollo Urbano en Seduvi, quien comparte en entrevista:

Es la parte que yo no entiendo. Del padrón de predios emisores de transferencia, nadie sabe nada. La forma en que se sabría más es que alguien se pusiera a investigar. Hace algunos años un subdirector sí se metió muchísimo, él arrojó un número que es la luz que tenemos. Por cada trámite de Sistema de Transferencia de Potencialidad vamos restando al número, hasta que llegemos a cero, y entonces adiós sistema. Tendría que identificarse de qué inmueble vienen los recursos, pero no hay registro de la relación entre emisor – receptor; eso es arqueología administrativa. Si en algún momento la Catedral dio potencial, no hay forma de saberlo [26 de febrero de 2020].

Cabe aquí hacer mención de que en respuesta a mi Solicitud de acceso a la información pública con no. 0105000020621 turnada a la Dirección General del Ordenamiento Urbano, en relación con las autorizaciones de transferencia de potencialidad y polígonos de actuación, la instancia respondió no haber localizado la información solicitada. Si bien esto pudiera ser una negativa apelable, esta respuesta institucional, junto con los testimonios de funcionarios de la actual administración, evidencian tanto la falta de capacidad administrativa para sistematizar información como la falta de transparencia sobre aquello que se autoriza (que bien pudiera relacionarse con sospechas de corrupción). Sobre esto último se ahonda en el último apartado de este capítulo, cuando se detallan los motivos por los que el Fideicomiso no publica información sobre el STP.

Imagen 12. Descripción del Procedimiento mediante el cual se autoriza la intensidad de construcción en predios sujetos a la aplicación del STPDU

- 01 Actor: Ciudadano**  
Ingresa en Área de Atención Ciudadana de la SEDUVI, con el volante de Revisión Previa, donde se asignará Folio, sello de cotejo, informando del plazo de respuesta correspondiente al interesado
- 02 Actor: Servidor público**  
Revisa y analiza la documentación, elabora la solicitud de Avalúo a Patrimonio Inmobiliario, se notifica con la Carta de Aceptación de Pago de Avalúo al usuario.
- 03 Actor: Ciudadano**  
Entrega Pago de Avalúo en Oficialía de Partes de la SEDUVI.
- 04 Actor: Ciudadano**  
Realiza pago por la superficie a obtener mediante el Sistema de Transferencia de Potencialidades.
- 05 Actor: Servidor público**  
Se prepara y envía la Resolución para publicación en Gaceta Oficial en Consejería Jurídica y Servicios Legales.
- 06 Actor: Ciudadano**  
Entrega el recibo de pagado de los derechos de inscripción en la Dirección del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano en Oficialía de Partes de la SEDUVI.
- 07 Actor: Servidor público**  
Elaborar oficio de Inscripción en el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, se notifica al usuario.
- 08 Actor: Ciudadano**  
Solicita el Certificado Único de Zonificación del Uso de Suelo en Área de Atención Ciudadana.

Fuente: <https://tramites.cdmx.gob.mx>

Hasta aquí he hablado de las condiciones para quien registra “potencial por transferir”, y toca el turno de su contraparte, es decir, quien tramita “potencial por adquirir”. La Imagen 12 presenta el procedimiento mediante el cual se autoriza la adquisición de potencial, tal como está publicado en el portal de Trámites de la CDMX. Conviene repasar el procedimiento en voz de uno los encargados de éste al interior de la Seduvi, el también Perito en Desarrollo Urbano, Fernando Colores, quien en entrevista compartió la siguiente descripción pormenorizada:

¿Cómo aplica el STPDU un desarrollador? Genera un proyecto, y ven si cumplen con su área libre o no, pero primero hay que ver si el STPDU aplica o no en la demarcación [...]

Cuando ya tienes el proyecto y sabes cuánta área libre vas a ocupar y necesitas metros cuadrados de construcción, metes una solicitud a la Secretaría, que al momento en que evalúa ese expediente, lo envía a Patrimonio Inmobiliario, que depende de la Secretaría de Finanzas, y le pide un servicio valuatorio, cuyo pago lo cubre el particular. Ese [servicio] lo genera un valuador certificado, y el valor por metro cuadrado de suelo es el que se le da, bajo criterios que cualquier Perito en Desarrollo Urbano toma en consideración. Ya con el valor del suelo, la Secretaría pregunta al particular si lo acepta. Si no acepta, ahí se termina el trámite; muchos se quedan allí. El siguiente paso es generar una resolución que contiene todos los documentos ingresados y se calculan los metros cuadrados que vas a adquirir (sean área libre o metros cuadrados de construcción) entre el CUS, por el valor del metro cuadrado, y esa es la cantidad a pagar por el STP. Ahí no se negocia nada. El particular tiene que hacer la Cesión Onerosa al Fideicomiso, en que participan: Seduvi, Patrimonio Inmobiliario y Secretaría de Gobierno. Se hacen entonces tres pagos: el servicio de valuación, la Cesión Onerosa, y el pago de inscripción en el Registro [de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano], ya con eso se solicita el Certificado de Uso de Suelo con la aplicación del STP, donde dice si se adquieren metros cuadrados o área libre.

Sobre los montos que se pagan por cada uno de los tres pagos referidos, se sabe que el pago por Avalúo a Patrimonio Inmobiliario es variable según el inmueble y se cubre aun cuando la solicitud no resulte procedente; la Cesión Onerosa es resultado de una estimación particular que se expone en el último apartado de este capítulo; mientras que el costo por concepto del trámite de inscripción en el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de la Seduvi es cercano a los seis mil pesos MXN (300 USD) con base en Artículo 235, fr. VIII del Código Fiscal de la CDMX. Si el trámite procede, se extiende una Resolución cuya vigencia es permanente, dentro de un Plazo máximo de respuesta de 90 días hábiles, según los términos oficiales, aunque en la práctica, los plazos son bastante más extensos, según informan los funcionarios públicos entrevistados.

Imagen 13. Extracto del Formato para la Aplicación del STPDU para Predios Receptores

USO DE SUELO	
Uso de suelo permitido vigente	
INFORMACIÓN DEL PREDIO	
Superficie del terreno (m <sup>2</sup> )	
Superficie de desplante (m <sup>2</sup> )	
Superficie de área libre (m <sup>2</sup> )	
Superficie máxima de construcción permitida (m <sup>2</sup> )	
POTENCIAL POR ADQUIRIR	
Superficie de construcción de proyecto (m <sup>2</sup> )	
Número de niveles sobre el nivel de banqueta	
Intensidad adicional a adquirir (m <sup>2</sup> )	Área adicional a ocupar (m <sup>2</sup> )

Fuente: Formato para la Aplicación del STPDU para Predios Receptores, disponible en: <https://registrodetramites.cdmx.gob.mx/>

No es sino hasta la nueva administración de la CDMX, que, en su primer informe, Seduvi da a conocer nuevamente cuántas solicitudes de STPDU ha habido en el período del 4 de diciembre de 2016 al 30 de septiembre de 2019 (Cuadro 22), ejercicio a partir del cual, sabemos que sólo se autorizó un STPDU, de entre un total de 35 solicitudes. Este dato tampoco coincide con la GODF que, para ese mismo período, publica 9 STPDU autorizados. Si comparamos las 35 solicitudes ingresadas en casi 4 años, frente a las 182 solicitudes que Seduvi reporta en 2006, puede observarse una muy amplia diferencia que da cuenta del dramático desuso en que cae el instrumento.

Cuadro 22. Número de solicitudes y autorizaciones de STPDU de 2016 a 2019

### Aplicación de Sistema de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano

PERIODO	SOLICITUDES	AUTORIZADOS	NEGADOS	EN PROCESO*	PENDIENTES
5/12/2018 a 30/09/2019	5	0	0	2	3
5/12/2017 a 4/12/2018	11	0	0	3	8
5/12/2016 a 4/12/2017	8	0	0	2	6
5/12/2015 a 4/12/2016	11	1	0	5	5

Fuente: Informe de Actividades. Diciembre 2018-septiembre 2019. Seduvi, p. 43

Una vez ingresada la correspondiente solicitud de aplicación, ésta es analizada por un equipo de alrededor de cinco dictaminadores de la Jefatura de Unidad Departamental de Gestión de Transferencia de Potencialidades, que pertenece a la Subdirección de Instrumentos de la Dirección de Instrumentos de Gestión del Desarrollo Urbano, que a su vez es parte de la Dirección General del Ordenamiento Urbano de la Seduvi. La autorización es firmada directamente por el secretario con previa anuencia de cada una de las instancias mencionadas en orden jerárquico.

### 3.3 ¿Dónde transferir?

#### 3.3.1 Reserva Pública de Intensidades de Construcción

La transferencia de potencialidad es poco comprendida en México, además de no estar documentada. Morales (2004) es el único que había ofrecido una guía sobre la operación del STPDU, sin embargo, su balance no alcanza a registrar la reactivación de su uso a partir del 2004 (año en que publicó su artículo). De acuerdo con este autor, entre 1989 y 1994, el sistema generó aproximadamente 17 millones de USD para la restauración de edificios en el Centro Histórico. La contabilización de los inmuebles históricos sobre los que se aplicó varía entre 24 y 27 según las fuentes de consulta (Cuadro 23), mismas que discrepan en torno a los metros cuadrados emitidos, que oscilan entre 83,828 metros cuadrados y 165,000 metros cuadrados.

*Cuadro 23. Reserva Pública de Intensidades de Construcción del STPD, un comparativo de distintas fuentes de consulta (1989 – 2021)*

Año	Pedios emisores inscritos	Pedios receptores beneficiados	Metros cuadrados emitidos	Metros cuadrados a emitir	Fuente
1988-1993	27	?	?	?	Gamboa de Buen, 1993
1989-1994	?	?	83,828	?	Morales, 2004
1988-1995	24-26*	?	165,000	?	Perló y Bonnafé, 2015
2006	36	46	13,125.3	57,593.03	Informe Seduvi, 2006
2007	?	?	70,187	?	Doc. INAH 2007
2015	?	?	?	423,644.53	GODF, 28/08/2015
2021	?	?	?	365,764.081	GODF, 30/11/2021

\* Inmuebles exclusivamente del Centro Histórico de la CDMX.

? No hay datos disponibles.

Fuente: Elaboración propia con base en GODF; Gamboa de Buen, 1993; Morales, 2004; Perló y Bonnafé, 2015; Seduvi, 2006; INAH, 2007.

Uno de los temas que más llama la atención sobre la transferencia de potencial es el relativo a las zonas de aplicación. Los lineamientos más comunes en los casos revisados sugieren que la recepción de potencial de desarrollo se autorice en una zona de alguna manera contigua u homogénea a la zona emisora. La lógica de este precepto es la de mantener en balance la intensidad de uso en un área con una zonificación supuestamente asignada con

base en su capacidad de soporte. A este ideal se refiere el Dr. Roberto Eibenschutz, al referir en entrevista la utilidad del instrumento:

Es un invento bastante extraño. Funcionó bien. Hubo un buen número de rescates de edificios. Cuando entramos al gobierno, vimos que parecía un buen instrumento. En la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se ampliaron las posibilidades de utilización del instrumento para usarlo no solamente en inmuebles históricos sino en otras zonas de la ciudad en la que previamente se establecieron los planes.

La identificación de “en dónde se podía ampliar y dónde no” es importante porque la intención es que el saldo de intensidad de desarrollo se mantenga constante. Por eso este vínculo entre el que tiene el potencial, pero no tiene interés en desarrollarlo, lo puede vender, y entonces ese mismo potencial se ocupa en otro predio, y la densidad general se mantiene constante. Con esto se logra un mejor aprovechamiento del suelo en la ciudad sin incrementar la densidad, ni cambiar la zonificación.

Es un mecanismo que permite mantener las densidades en las zonas; está acotado dentro de los planes a zonas específicas. Yo vendo lo que me corresponde a otro que lo puede utilizar en la misma área, y de tal manera, la densidad general no se modifica.

Hasta antes del 2005, la emisión de potencial se autorizaba únicamente desde el Centro Histórico, donde había 1,681 inmuebles históricos, catalogados en su mayoría, que ocupaban el 37.1% de los predios de la zona (Morales, 2004:2). Presuntamente esta base de inmuebles conformó la bolsa original de Potencial a transferir. Fue con la publicación de la Norma General de Ordenación 12. “Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano” en 2005, que las Áreas de Conservación Patrimonial y las Áreas de Actuación en Suelo de Conservación se reconocen también como emisoras de potencial. Ya para 2010, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal considera la aplicación del STPDU más allá de la “ciudad central”, es decir, “en todo el territorio del Distrito Federal (LDUDF, art. 82). Tal ampliación de posibilidades en la designación de áreas emisoras y receptoras en distintas delegaciones, de facto, terminó por invisibilizar el origen y destino del potencial. Esta práctica ha incrementado la densidad en áreas donde no se proyectó en los Programas de Desarrollo Urbano, lo que vulnera el balance mencionado por Roberto Eibenschutz.

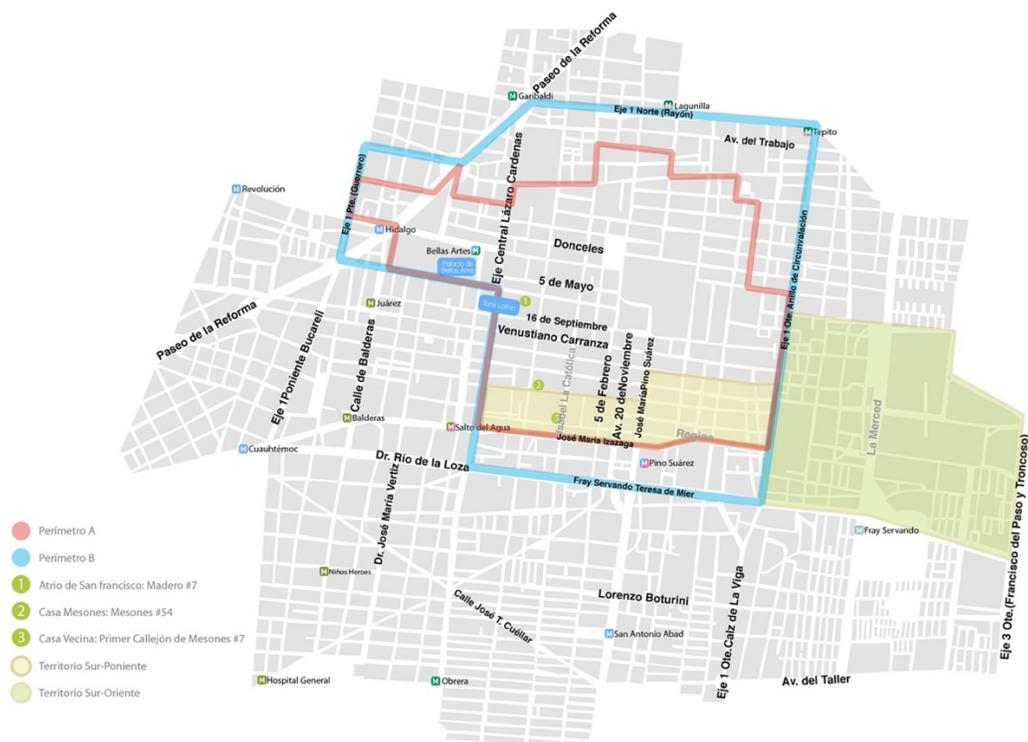
De acuerdo con Emmanuel León Martínez, director de Instrumentos para el Desarrollo Urbano de la Seduvi en funciones desde 2018, no existe forma de relacionar un predio emisor con uno receptor, sino que más bien existe un padrón de predios emisores. Ese padrón no es de acceso público y ni siquiera los funcionarios de la administración actual, saben cómo está constituido; simplemente se dice que administraciones previas registraron la suma de todas las densidades transferibles en la CDMX. A esa sumatoria se van restando los metros cuadrados adquiridos en cada nueva operación de transferencia. Al no conocerse el catálogo de predios emisores, no es posible constatar si los predios ya han emitido potencial antes. Apenas en el año 2015 se comenzó a publicar el número de metros cuadrados de construcción disponibles de acuerdo con la Reserva Pública de Intensidades de Construcción del STPDU.

En la aprobación más reciente de un STPD, publicada el 30 de noviembre de 2021, se registran 365,764.081 metros cuadrados disponibles (algo así como 13 Torres Latinoamericanas); esto es cuatro veces y media más de los que Seduvi reportaba en 2006 (Cuadro 23). Estos datos no hacen más que despertar curiosidad por aquello que generó semejante incremento de metros cuadrados en la reserva, lo que podría resolverse sólo de dos maneras legítimas: 1) muchos predios emisores (públicos y privados) registraron su potencial a transferir en el período, o bien, 2) las autoridades incluyeron potencial emitido por Suelo de Conservación y/o Áreas de Conservación Patrimonial (ACP). Para que la primera

hipótesis fuese cierta, el procedimiento de registrar Predios Emisores hubiera tenido que popularizarse, lo cual, nunca ha ocurrido, ni ha habido el interés por parte de las autoridades para hacerlo; además de que sería difícil por no haber incentivos claros para promover tal interés. La segunda hipótesis tampoco se confirma puesto que se percibe una abierta apatía de las diferentes administraciones por aprovechar el potencial del Suelo de Conservación que la ley prevé, mientras que el potencial que pudieran aportar las ACP ni siquiera está previsto por los funcionarios públicos entrevistados. La respuesta pudiera encontrarse en “ajustes a modo” que, sin embargo, no hay manera de confirmar.

En recapitulación, aunque en el Acuerdo original que autoriza la aplicación del instrumento (DOF, 1988) se reconoce exclusivamente al perímetro A del Centro Histórico (la mayor concentración de edificios catalogados) como zona emisora, esta delimitación territorial se ampliará con el tiempo (Plano 3).

Plano 3. Perímetro A y B del Centro Histórico de la CDMX



Fuente: <http://fundacioncentrohistorico.com.mx/>

La ampliación de la escala territorial de un ordenamiento a otro es importante porque amplía la capacidad de emitir potencial constructivo del Centro Histórico para redistribuirla hacia otras áreas de la ciudad, lo que representa una mucho mayor oferta de potencial de desarrollo, lo que da lugar a preguntas como ¿cuánto potencial (en metros cuadrados) se oferta en la ciudad?, ¿desde qué zonas y con qué características?

Cuadro 24. Definición de predios emisores y receptores de transferencia de potencialidad

Ordenamiento jurídico	Emisores	Receptores
Acuerdo por el que se aprueba la aplicación del STPDU, 1988	“(…) los inmuebles localizados en el perímetro "A" del Centro Histórico, contada a partir de su área ya construida hasta llegar a seis veces el área del terreno de que se trate (…)”	“(…) inmuebles receptores se localicen en zonas secundarias clasificadas preferentemente como: Centro Urbano; Subcentro Urbano; Corredor Urbano "C" o, Corredor Urbano "CS". Así como en el perímetro "B" del Centro Histórico o en otras zonas secundarias donde el propio Departamento lo determine como conveniente para la Ciudad, de acuerdo con la capacidad de la infraestructura instalada y otros beneficios que reporte su autorización, tanto para la zona donde se localice el inmueble generador, como para aquella en la que se localice el inmueble receptor.”
PGDUDF, 2003	“Se persigue que el emisor de potencial de desarrollo, siga	“(…) y que los receptores de dicha potencialidad estén ubicados en el resto de la ciudad central:

	siendo el Centro Histórico de la CDMX, además del suelo de conservación.”	Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.”
Norma General de Ordenación 12 (GODF, 8/04/2005)	“Las áreas emisoras serán exclusivamente las Áreas de Conservación Patrimonial y las Áreas de Actuación en Suelo de Conservación.”	“Las áreas receptoras de la transferencia pueden ser las definidas con Potencial de Desarrollo, las de Integración Metropolitana y donde aplica la Norma de Ordenación General número 10.”
PDDU de Cuauhtémoc, 2008	“los propietarios de predios podrían adquirir el potencial de desarrollo de <i>los predios circunvecinos</i> , con base en los coeficientes de ocupación y utilización del suelo que consignen los programas delegacionales y parciales para <i>la zona homogénea</i> donde se encuentren ubicados [cursivas propias].”	
Art. 84 de la LDU, 2010	“Las áreas emisoras y receptoras de transferencia, se definirán en los programas. Las áreas de conservación patrimonial, podrán ser emisoras y receptoras de potencialidad (...)”	
	“Las áreas de actuación en el Suelo de Conservación, serán exclusivamente áreas emisoras de potencialidad de desarrollo.”	
Artículo 48. del Reglamento de la LDUDF		“Son considerados predios receptores los que se encuentren en áreas con Potencial de Desarrollo, con Potencial de Reciclamiento, de Integración Metropolitana y donde apliquen las normas de ordenación generales números 10 y/o 12, o los que la Secretaría autorice.”

Fuente: Elaboración propia con base en el marco normativo que regula el STPDU

### 3.3.2 Áreas de Conservación Patrimonial: áreas emisoras y receptoras

La doble consideración de las Áreas de Conservación Patrimonial (ACP en adelante) como predios emisores, a la vez que, como receptores de potencial constructivo –según dispone la Norma 12 y la Ley de Desarrollo Urbano local–, sorprende si se cuestiona desde una lógica simple: ¿cómo conservar áreas patrimoniales, si a la vez pueden intervenir con mayor edificabilidad?

De entrada, podría pensarse que la intervención de las ACP (con mayor edificabilidad) vulnera la vocación inicial del instrumento (la conservación de inmuebles patrimoniales). Recordemos que todavía en el PGDUDF (2003), los predios emisores eran sólo los del Centro Histórico y no estaban referidos simultáneamente como receptores. Pero de acuerdo con la Dra. Susana Fernández, este giro en la ley, que permite a las zonas patrimoniales no sólo emitir sino también recibir potencial, es una buena noticia para la reactivación económica de ciertos inmuebles, a fin de evitar su deterioro. El Reglamento de la LDUDF permite que un inmueble patrimonial reciba recursos por el remanente de metros cuadrados derivado de restar los metros efectivamente construidos a los metros de construcción que el PDU le permite. A este potencial de construcción que el inmueble no aprovecha, los valuadores llaman “el remanente”, e idealmente, sería una moneda de cambio para obtener recursos a invertir en la conservación del propio inmueble. La mala noticia es que no hay antecedentes de que esto ocurra así en la CDMX, al menos en las dos últimas décadas de su uso. Esto porque los ingresos por transferencia de potencialidad son administrados por un Fideicomiso, y no son distribuidos entre los predios emisores, es decir,

los inmuebles patrimoniales. Por su parte, estos inmuebles están limitados a usos que no pongan en riesgo su arquitectura, una condición que se asocia a actividades de bajo impacto y no representan un retorno de inversión significativo. Tal situación puede contribuir al propio deterioro de los inmuebles, los cuales, para revertir esto, pudieran albergar usos rentables como cafeterías, librerías, alojamientos turísticos o casas de cultura. La posibilidad de que un inmueble patrimonial pueda adquirir TPD significa su transformación física. Desde ciertas posturas, las zonas patrimoniales son susceptibles de intervención como da cuenta el siguiente argumento de la Dra. Susana Fernández:

Tener en cuenta, cuando la parte receptora afecte a un inmueble catalogado, realizar una buena integración, de la riqueza arquitectónica salvaguardada con la modernidad de los edificios, para que el patrimonio arquitectónico no se altere en su esencia original.

Aquí es donde interviene una buena integración, en términos de restauración, donde no agrede al inmueble al que se le está aumentando construcción, y que esta integración, esta nueva construcción, sea aligerada y que sea reversible para que en cualquier momento se pueda quitar y que no altere en su esencia original. (diapositiva de la Dra. Fernández, 16 dic 2020)

De acuerdo con el “Catálogo de inmuebles afectos (sic) al patrimonio cultural urbano” que publica el Gobierno de la CDMX, existen 129,575 inmuebles dentro de los polígonos de Área de Conservación Patrimonial. De una u otra manera, según lo prevé la LDUDF, todos estos inmuebles pueden ser emisores de potencial de desarrollo (Cuadro 25), lo que desborda la oferta de edificabilidad (en relación con la demanda).

*Cuadro 25. Inmuebles dentro de los polígonos de Área de Conservación Patrimonial por Alcaldía*

Alcaldía	No. de inmuebles en ACP
Álvaro Obregón	3,947
Azcapotzalco	5,996
Benito Juárez	1,558
Coyoacán	6,629
Cuajimalpa	3,088
Cuauhtémoc	9,192
Gustavo A. Madero	5,151
Iztacalco	3,338
Iztapalapa	16,893
Magdalena Contreras	3,846
Miguel Hidalgo	6,801
Milpa Alta	8,261
Tláhuac	17,884
Tlalpan	8,217
Venustiano Carranza	2,896
Xochimilco	25,878
<b>TOTAL:</b>	<b>129,575</b>

Fuente: Seduvi (última actualización: 7 de mayo de 2019).

A pesar de que el origen de la edificabilidad transferible (en términos de emisores) ha perdido toda importancia al momento de su autorización, conviene revisar las áreas emisoras que los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano designan, a modo de dimensionar cuánta superficie de cada Alcaldía está disponible para transferirse. Lo primero es reconocer que no todos los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano reconocen la aplicación del STPD, como son los de Miguel Hidalgo y Milpa Alta (Cuadro 26). A pesar de tal restricción, nuestro análisis revela que en la Alcaldía Miguel Hidalgo hay registro de tres operaciones de transferencia, en las colonias: Polanco (2004), Ampliación Granada (2009) y Verónica Anzures (2010); los dos últimos con zonificaciones autorizadas de altura significativa (HO 22/50), y todos, con avalúos por metro cuadrado cercanos a los \$20,000 MXN –de los más altos de la ciudad–.

*Cuadro 26. Áreas emisoras por Alcaldía de acuerdo con los PDDU respectivos*

Alcaldía	Áreas emisoras de potencial de transferencia referidos en PDDU
Miguel Hidalgo	No aplica
Milpa Alta	No aplica
Tlalpan	ACP (814.14 ha); además de PE y PRA para su mantenimiento y rescate.
Venustiano Carranza	ACP La Merced, ACP Pueblo de La Magdalena Mixiuhca, ACP Peñón de los Baños (298 ha) / Áreas de impulso
Xochimilco	ACP (1,081.1 ha)

Fuente: Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, disponibles para su consulta en: <http://www.data.Seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>

Los PDDU de las Alcaldías que no se mencionan en el Cuadro 26 coinciden en incluir exactamente el mismo texto en torno a los STPD:

#### 12. Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano

A través del Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano se podrá autorizar el incremento del número de niveles y la reducción del área libre, cuando el proyecto lo requiera.

Las áreas receptoras de la transferencia pueden ser las definidas con Potencial de Desarrollo, las de Integración Metropolitana y donde aplica la Norma de Ordenación General número 10.

El cálculo para determinar el potencial de transferencia, se basa en los coeficientes de ocupación (COS) y utilización del suelo (CUS).

Las áreas emisoras serán exclusivamente las Áreas de Conservación Patrimonial y las Áreas de Actuación en Suelo de Conservación.

Las áreas donde aplica esta norma, serán determinadas en los Programas de Desarrollo Urbano correspondientes, conforme al proceso de planeación respectivo, en el marco de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento.

Los procedimientos para la emisión y recepción del potencial de desarrollo urbano, se establecen en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, su Reglamento y los Lineamientos correspondientes.

De lo anterior, resalta que las zonas receptoras de transferencia son aquellas donde por norma se asigna mayor potencial de desarrollo, por su capacidad de carga, por su ubicación estratégica o por especificidades técnicas, como dicta la Norma 10. ‘Alturas máximas en vialidades en función de la superficie del predio y restricciones de construcción al fondo y laterales’.

El PDDU de Cuajimalpa es el único con un párrafo distinto, lo cual se explica por ser el único Programa que no ha sido actualizado desde su versión de 1997; de esta redacción diferente destaca la referencia a la capacidad de carga de la zona.

POTENCIAL DE DESARROLLO EXCEDENTE: La diferencia que resulta de restar la intensidad máxima de construcción que señalan los Programas, para los inmuebles localizados en zonas o sitios patrimoniales a que se refiere la fracción V del artículo 3o. de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de la intensidad de construcción funcional que les correspondería con base en *la capacidad instalada de la infraestructura y servicios de la zona en donde se ubiquen* [cursivas mías]. Dicha intensidad, podrá ser transferida hacia otros inmuebles receptores, en los cuales podrá construirse en forma adicional a la señalada por los Programas con la finalidad de transformar su valor en recursos económicos que se destinarán para el rescate, restauración, salvaguarda, revitalización, saneamiento o mantenimiento de los inmuebles emisores o de áreas de valor ambiental.

Por su parte, la Alcaldía Cuauhtémoc tiene un importante número de inmuebles patrimoniales que pudieran representar predios emisores; esto se especifica en los Programas Parciales de la Alcaldía (Alameda, Centro Histórico e Hipódromo), como se revisa a continuación. En el PDDU Alameda (GODF, 15/09/2000, p. 127) se indica que:

Se aplicará el instrumento de transferencia de desarrollo que ha venido utilizando el Gobierno del Distrito Federal en el Centro Histórico de la CDMX, con el Propósito de generar inversiones para rehabilitar edificios de valor histórico, particular y prioritariamente para la revitalización de vivienda en vecindades, con el fin de conservar esta tipología de vivienda.

Para tales fines los propietarios de predios podrán adquirir el potencial de desarrollo de los predios circunvecinos, con base en los coeficientes de ocupación y utilización del suelo que consigne el Programa Parcial para la zona donde se encuentran ubicados.

Ello les permitirá incrementar los citados coeficientes en su propiedad, manteniendo en la zona de que se trata las densidades previstas por el Programa, y trasladando la carga tributaria en materia de gravámenes a la propiedad raíz de los predios que transfieren su potencial de desarrollo a los predios que lo adquieren.

En el PDDU Centro Histórico (2010) se establecen como emisores los *espacios públicos con valor patrimonial*, aunque no está claro cuáles son, ni quién sería responsable de registrar su potencial emisor. Esto llama la atención porque, en general, el valor patrimonial se relaciona a inmuebles, y no a espacios públicos.

Los *espacios públicos con valor patrimonial* [cursivas propias] podrán emitir el potencial de desarrollo que determine la SEDUVI para la obtención de recursos que sean aplicados en su conservación.

Los predios o inmuebles no catalogados o sin valor patrimonial podrán adquirir potencial de desarrollo urbano, en función de los derechos obtenidos por la transferencia, mediante resolución emitida por la SEDUVI, en la que se establezcan los coeficientes de utilización y ocupación del suelo y demás normas urbanas aplicables al predio o inmueble receptor. Las alturas de estos inmuebles deberán apegarse a los criterios para determinar las alturas en zona histórica indicados en el Programa Parcial. (PDDU Centro Histórico, GODF 10/08/2010, p. 14).

Resulta interesante que, en el PDDU Hipódromo no se haga referencia a los predios emisores sino a los receptores, con las siguientes especificaciones técnicas:

Los predios receptores de transferencia, serán aquellos que tengan zonificación habitacional (H) y una altura permitida de 15 metros, mismos que aparecen con un asterisco (\*) en el plano de Zonificación y Normas de Ordenación.

En los predios con frente a la Av. México y la Av. Amsterdam, se podrá autorizar el incremento de un nivel más, sin rebasar los 18 metros a partir del medio nivel por arriba del nivel de banqueta.

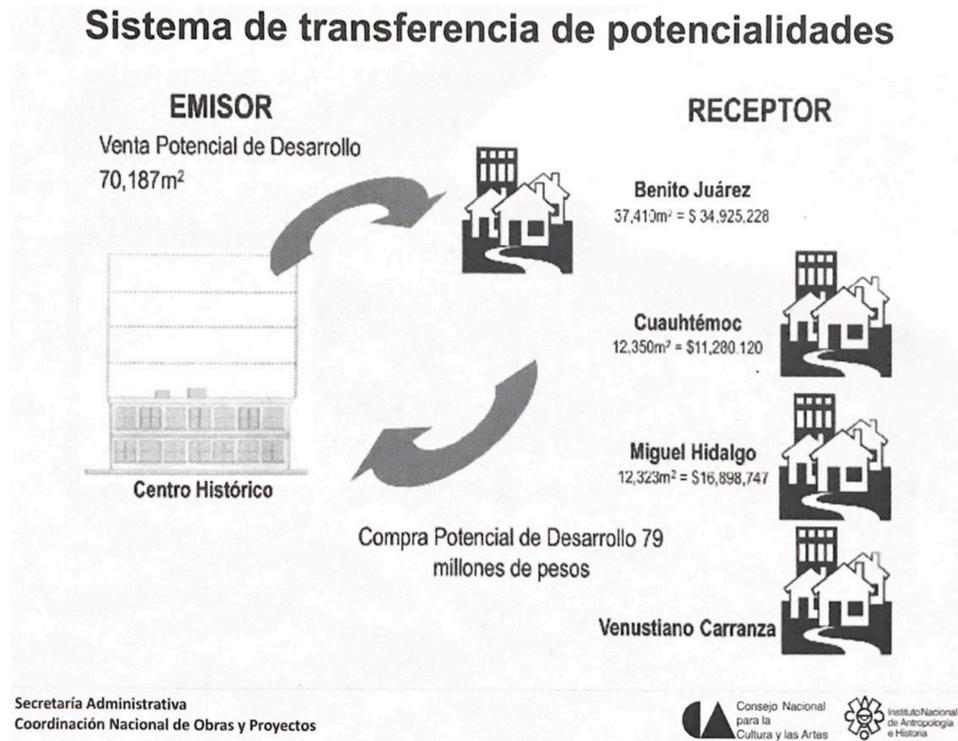
En el resto de los predios, se podrá autorizar un incremento desde uno hasta dos niveles más, sin rebasar los 21 metros a partir del medio nivel por arriba del nivel de banqueta. Sin embargo, en el último nivel se deberá aplicar un remetimiento en la construcción de 3 metros a partir del paño del alineamiento, quedando prohibido cualquier tipo de construcción e instalación en esta área, pudiéndose destinar únicamente para área jardinada o terraza descubierta. (PPDU Hipódromo, GODF 15/09/2000, p. 84).

### 3.3.3 Áreas receptoras

La cantidad de metros disponibles para transferir permanece como una de las mayores interrogantes en la investigación, en tanto no hay una fuente sólida de consulta para rastrear el acumulado de metros que registran los predios emisores. En un documento interno de trabajo del INAH (Imagen 14) –publicado en 2007, aunque no está claro el período que reporta– se reportan 70,187 metros cuadrados emitidos y 62,083 transferidos (resultantes de sumar los metros cuadrados recibidos en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo), lo que representó el ingreso de 79 millones de pesos al Fideicomiso. De acuerdo a datos generados para esta investigación, entre 2004 y 2018, en toda la CDMX se autorizó la recepción de 75,669 metros cuadrados adicionales (lo equivalente a casi tres Torres Latinoamericanas), por los cuales se recibieron alrededor de 180 millones de pesos.

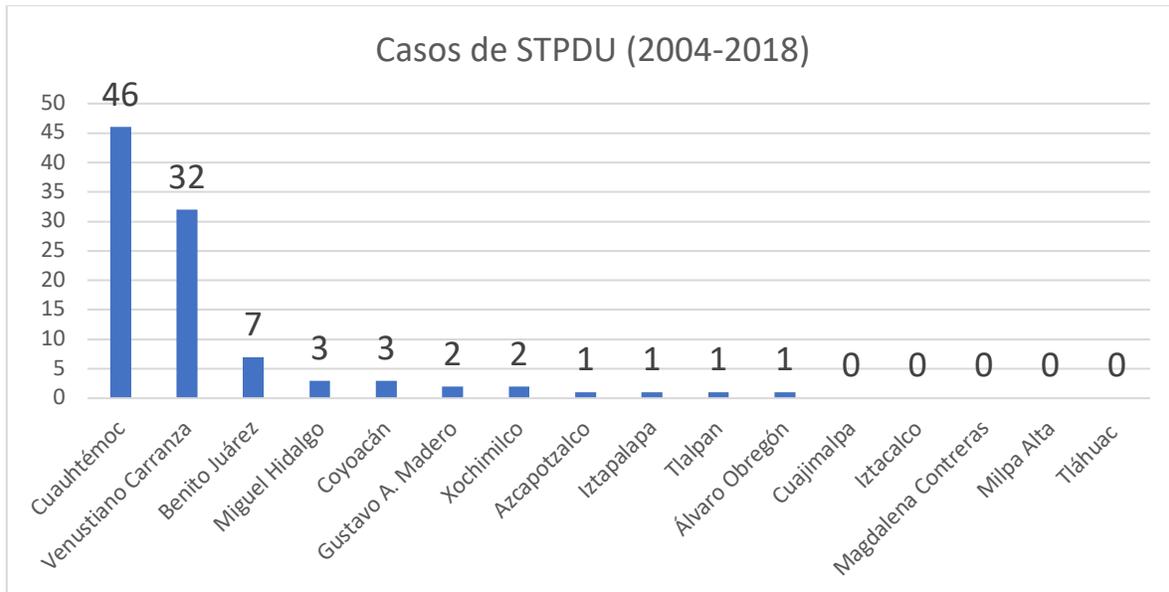
En el período de 2004 a 2018 es prácticamente imposible determinar la relación entre un predio emisor y uno receptor. No obstante, los datos disponibles revelan dónde se ha localizado el potencial constructivo emitido desde la Bolsa de Densidad Constructiva de la CDMX. Los datos revelan que las autorizaciones, aunque mínimamente, han ocurrido también en Alcaldías fuera de la “ciudad central” (Plano 4). El seguimiento de las operaciones de transferencia entre 2004 y 2018, autorizadas y publicadas en la GODF, evidencian una concentración de los receptores de potencialidad en las alcaldías Venustiano Carranza (Plano 5) y Cuauhtémoc (Plano 6), principalmente en las colonias céntricas Hipódromo y Juárez (Gráfica 7). Recordemos que, de acuerdo con el Reglamento de la LDUDF y los PDDU, las áreas receptoras pueden ser zonas con potencial de desarrollo o reciclamiento, o bien, en donde la Seduvi evalúe que se puede aplicar (lo que flexibiliza significativamente los destinos de la transferencia). En el caso de la recepción de potencialidad en Áreas de Conservación Patrimonial, basta un Dictamen Técnico de la Dirección del Patrimonio Cultural Urbano de la Seduvi para su autorización, como ocurrió en 28 de las 99 transferencias autorizadas entre 2004 y 2018. Del total de operaciones en este período, treinta y dos tienen su predio receptor de potencial en la alcaldía Venustiano Carranza, en las “Áreas de impulso” que reconoce su Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, para vivienda social en 2009 y 2010. Por su parte, cuarenta y seis de estas operaciones recibieron potencial en predios en la alcaldía Cuauhtémoc; en 21 casos en la colonia Hipódromo (departamentos de lujo), y en 12 casos en la colonia Juárez (edificios en altura sobre el Paseo de la Reforma, la de mayor plusvalía en la ciudad).

Imagen 14. Representación de datos sobre el STPDU según el INAH



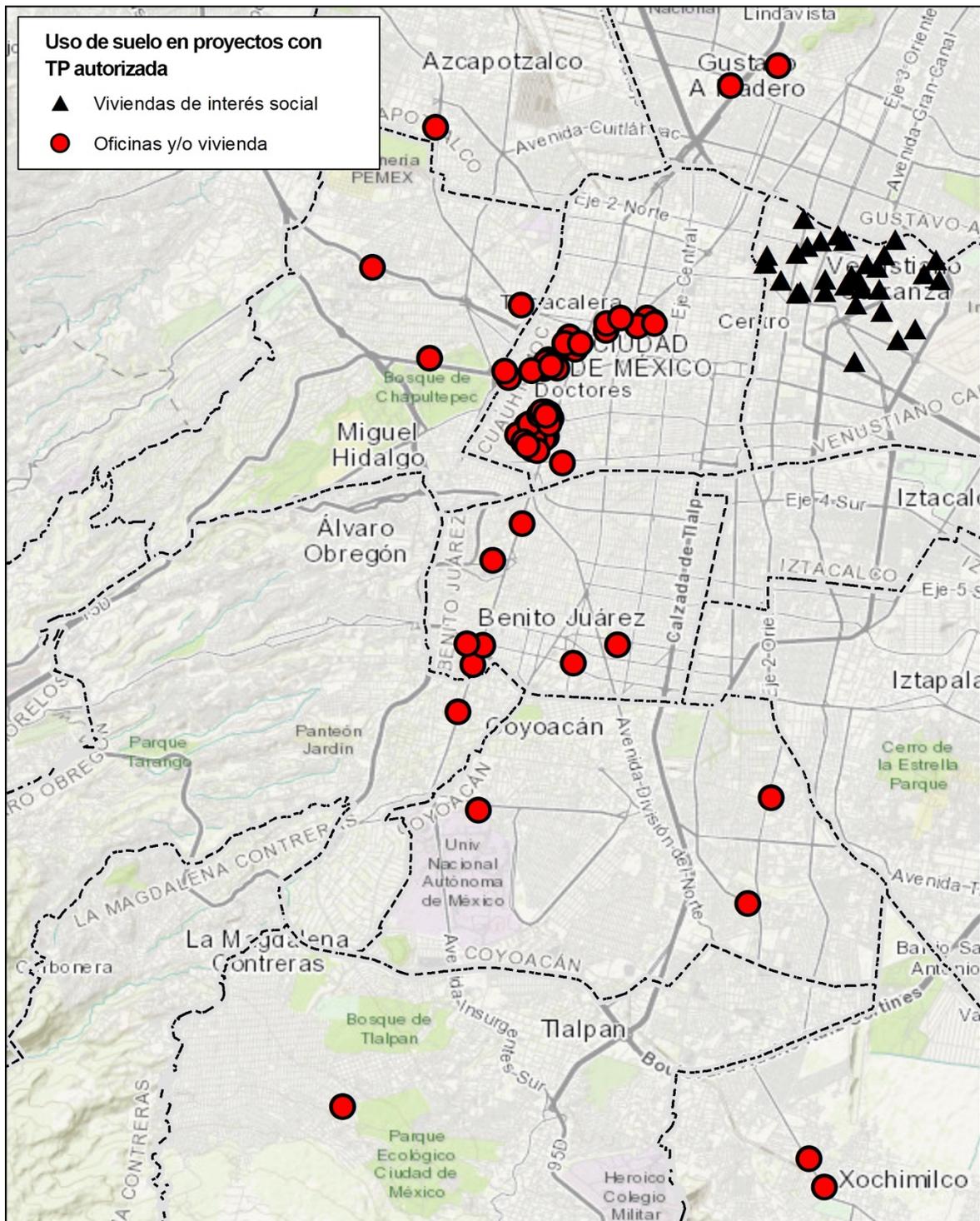
Fuente: Informe INAH, 2007.

Gráfica 7. Casos de STPDU publicados en GODF por Alcaldía (2004 - 2018)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la GODF.

Plano 4. Proyectos con Transferencia de Potencial autorizada, categorizados por uso de suelo en la CDMX



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la GODF.





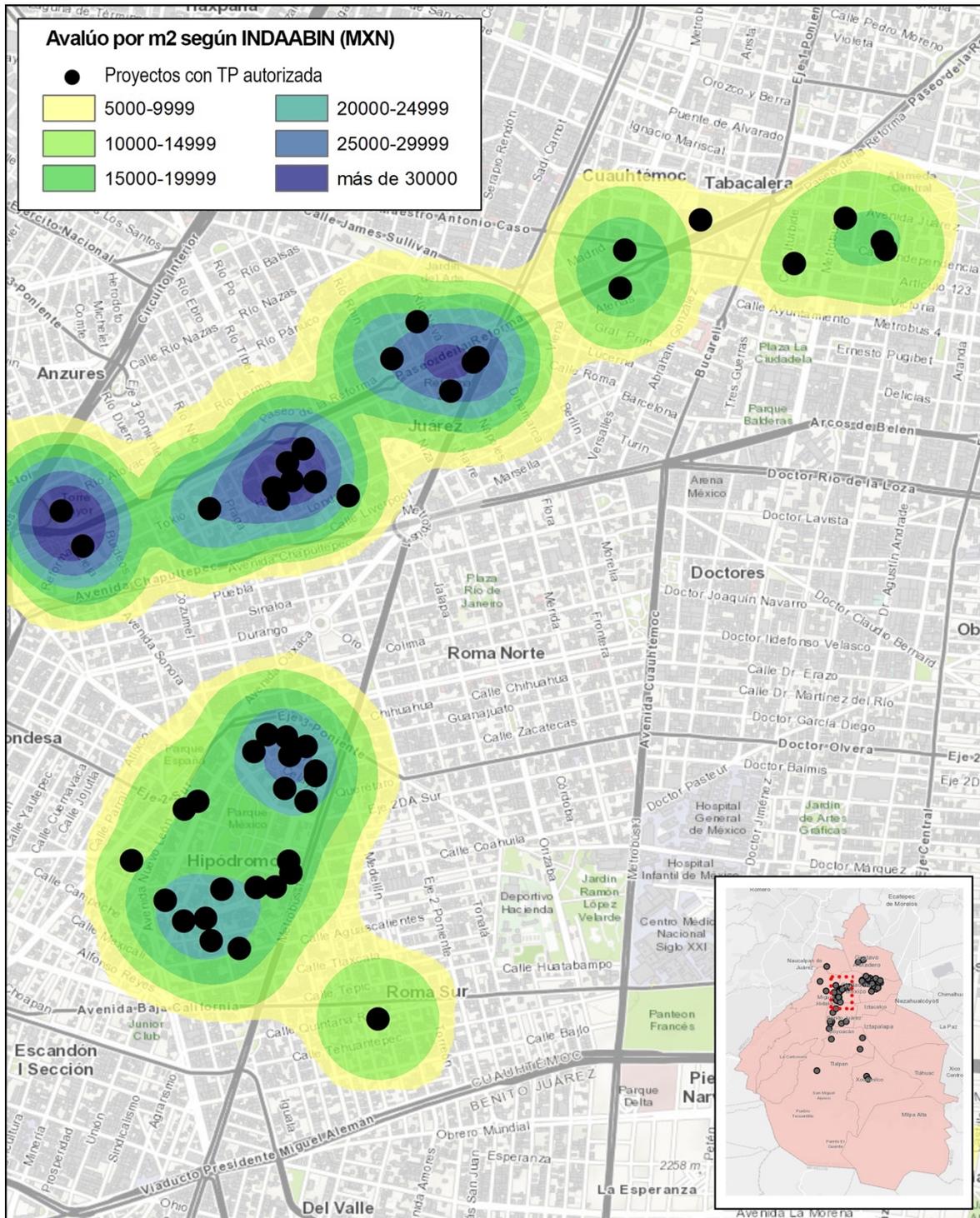
El pico de implementación del STPDU ocurre en 2009 y 2010, en las “Áreas de impulso” de la alcaldía Venustiano Carranza, donde se aprueba potencial de desarrollo en 32 predios para vivienda social. Por su parte, 46 de estas operaciones corresponden a predios de la alcaldía Cuauhtémoc; en 21 casos en la colonia Hipódromo (departamentos de lujo), y en 12 casos en la colonia Juárez (edificios en altura sobre Av. Paseo de la Reforma, la de mayor plusvalía en la ciudad).

El total de metros cuadrados adicionales autorizados por aplicación del STPDU entre 2004 y 2018 es de 75,669 (el equivalente a 3 Torres Latinoamericanas). Los datos sobre el tamaño de los proyectos que reciben metraje adicional al autorizado en los Programas de Desarrollo Urbano contradicen la idea generalizada de que el STPDU sólo aplica para los desarrolladores de altas torres, y evidencian que los proyectos mayormente favorecidos con superficie adicional para construir son los de vivienda social, seguidos de aquellos de vivienda en zonas afluentes de densidad media.

En este periodo, la aportación total al fideicomiso del STPDU fue de casi \$170 millones MXN (\$7,074,961,230 USD). De las 99 operaciones, únicamente 66 aportaron recursos al fideicomiso, toda vez que los 32 proyectos para vivienda social están exentos de ello. En cuanto a los avalúos (Plano 7) que estima el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), destacan 10 predios con los valores más altos por metro cuadrado, que promedian \$3,860 USD, y van de los \$2,366 USD a los casi \$7,240; ocho de éstos sobre Av. Paseo de la Reforma y dos en Insurgentes Sur. Hay sólo dos casos cuyo avalúo sobrepasa los cien mil pesos (\$ 4,675 USD) por metro cuadrado. Con un valor por metro cuadrado estimado en \$ 5,056 USD, la Torre Chapultepec Uno pagó la cantidad de \$44,546 USD por adquirir 266.4 metros cuadrados adicionales, mientras que la Torre New York Life aportó \$48,500 USD por 483.92 metros cuadrados adicionales, aun cuando el avalúo se eleva a \$7,230 USD por metro cuadrado. Con estos datos, lo primero que salta a la vista es que el metro cuadrado adicional está mucho muy lejos de pagarse a valor comercial. Esto resulta de una sencilla fórmula (que se publica en cada autorización) de la que podemos adelantar que incluye un factor (el Coeficiente de Utilización del Suelo) que relativiza dramáticamente lo que el propietario está obligado a pagar, que representa tan sólo entre el 1.5% y el 3% del valor comercial de cada metro adicional autorizado por STPD. Lo que pagó la Torre Chapultepec Uno es el equivalente a tan sólo 8 metros cuadrados, según el valor comercial que estima el INDAABIN.

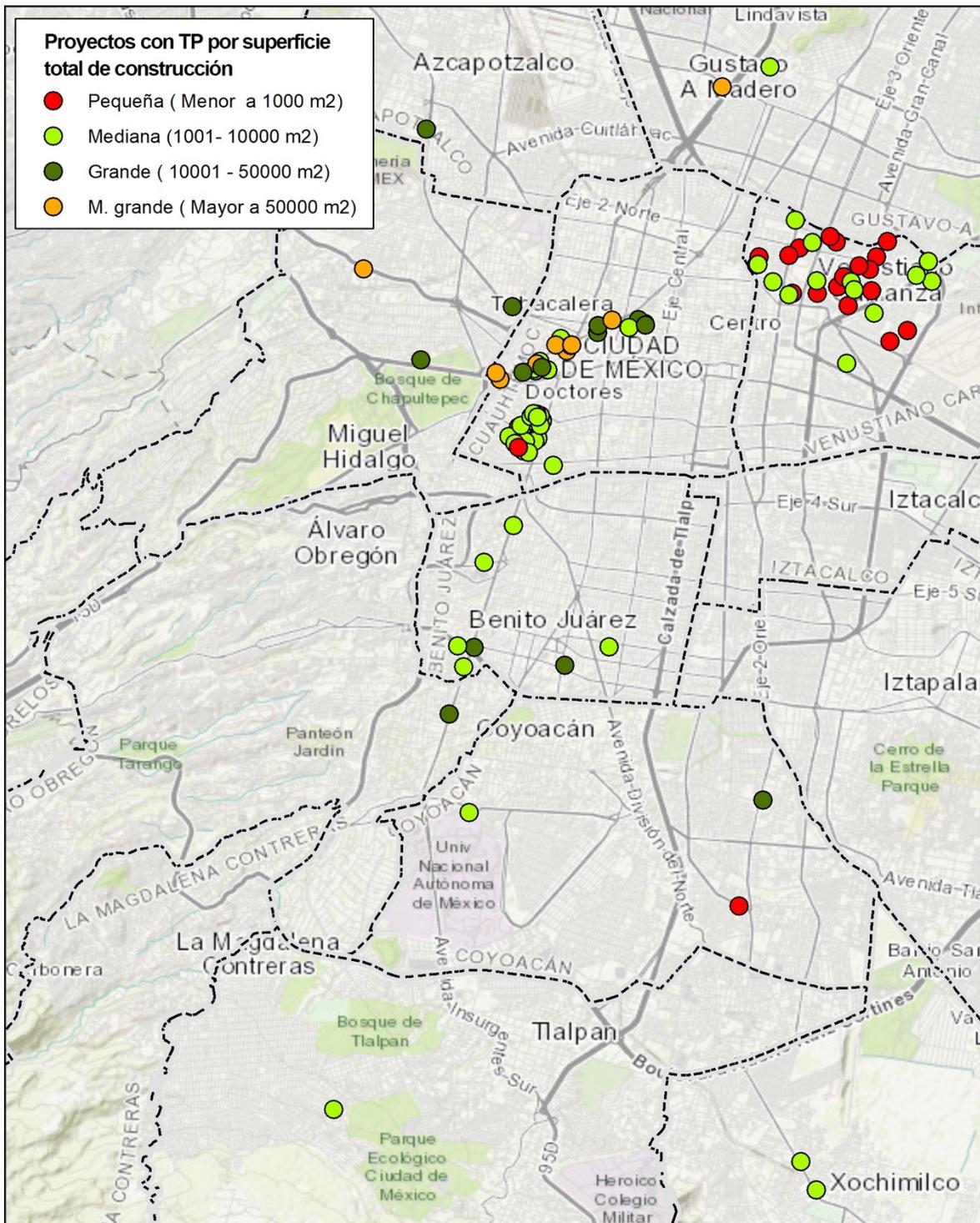
Ahora bien, el porcentaje que representan los metros cuadrados adicionales respecto de la superficie total de construcción, en nueve casos, no llega siquiera al 1%. En 23 de las 98 operaciones de transferencia este porcentaje está por debajo del 5%; en 48 casos representa entre el 5% y el 35%; y finalmente, para 27 predios, los metros adicionales representan más del 35% de la superficie total de construcción (hasta el 75%) (Plano 8). En esta última categoría, únicamente 6 proyectos aportan recursos al fideicomiso del STPD, puesto que los demás son predios destinados a vivienda social que, en definitiva, son los que mejor aprovechan el instrumento para que les sea autorizada una mayor superficie de construcción. La proporción sorprende toda vez que la percepción generalizada en torno al instrumento se relaciona particularmente con las grandes torres, pero queda demostrado que éstas representan la menor aportación de metros adicionales autorizados por aplicación de STPD.

Plano 7. Avalúo por metro cuadrado en la zona donde hay más proyectos con Transferencia de Potencial autorizada, según información de INDAABIN (pesos mexicanos)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la GODF.

Plano 8. Proyectos con Transferencia de Potencial autorizada, categorizados por superficie total de construcción en la CDMX



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la GODF.

### 3.4 La Cesión Onerosa

¿Cuánto se paga por recibir potencial y cómo se determina? Lo primero es aclarar que el monto se determina con base en el valor de suelo del área receptora, con lo que el valor del área emisora resulta irrelevante. Sobre la determinación del valor del suelo adquirido por transferencia, comenta el abogado Gerardo Gómez del Campo:

¿La distancia es relevante entre Transferencia de Potencial? Hay Transferencia de Potencial de zonas rurales a urbanas a kilómetros de distancia. El cálculo para determinar el valor de una Transferencia, aún en los acuerdos entre particulares, es el lugar donde se va a poner. Es el criterio que te define en términos de mercado cuánto pagar por el potencial, porque es lo que vas a poder construir y vender en ese lugar. Es irrelevante de dónde viene.

Ahora bien, conviene definir que al monto que se paga por mayor intensidad constructiva se denomina “Cesión Onerosa”<sup>101</sup>. Debe entenderse que se trata de un “Derecho” en el sentido en que el Código Fiscal (Art. 9 fracción 111) considera “las contraprestaciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Distrito Federal”, por tanto, no debe tratarse como una trivial aportación o donativo. Siguiendo esta lógica, la intensidad constructiva sería un bien del dominio público. Ahora bien, el monto que se paga por concepto de Cesión Onerosa no es resultado de una fórmula encriptada que sólo expertos puedan entender. De hecho, la cifra final se obtiene de operaciones aritméticas básicas entre valores fijos. El objetivo de este apartado es explicar paso a paso por qué los desarrolladores pagan lo que pagan para que se les autorice mayor intensidad constructiva por TPD, a partir de un ejemplo representativo, en este caso, el proyecto Reforma 222.

¿Qué elementos se requieren para estimar cuánto pagar por la autorización de mayor edificabilidad? Lo ideal sería conocer las particularidades del diseño del proyecto y las condiciones del mercado, para así: a) distinguir las áreas de uso comercial de las de uso residencial, a manera de proyectar los precios de venta respectivos con base en la demanda; b) deducir sobre el área vendible las áreas comunes (las superficies de espacios de circulación y amenidades); c) considerar los costos directo, indirecto y financiero, así como la utilidad aplicada sobre el margen operativo. Existen diversos métodos que permiten estimar el impacto de la norma urbanística sobre el valor esperado del suelo. El método residual deductivo, por ejemplo, establece el valor de un bien con base en el monto total de ventas de un proyecto de construcción menos los costos directos e indirectos y la utilidad esperada (Borrero, 2000). Este método permitiría proyectar el impacto de autorizar metros adicionales, a partir de los datos del Estudio técnico que se solicita a los Predios Receptores. Como referí en el apartado anterior, este documento debe describir “las características del proyecto arquitectónico que se pretende realizar, incluyendo el cuadro de áreas por nivel, así como los usos del suelo y sus efectos en el entorno urbano de acuerdo con el Programa Delegacional o Parcial de Desarrollo Urbano correspondiente”. Por tanto, no es que Seduvi prescinda de esta información, sino que no la procesa adecuadamente para calcular un monto razonado que considere el impacto de la norma.

En síntesis, para capturar la plusvalía derivada de *un hecho generador* –como lo es cualquier instrumento que favorezca al desarrollador en cuanto a un mejor y mayor uso e

---

<sup>101</sup> Término importado de la legislatura brasileña que reconoce la ‘Outorga Onerosa do Direito de Construir’ (OODC, traducible como ‘concesión onerosa del derecho de construir’) desde la Constitución de 1988, así como en el Estatuto de la Ciudad, ley federal de 2001.

intensidad del suelo—, primero hay que estimarla, para luego decidir en qué proporción se capturará. De no haber elementos para hacerlo – como se adelanta que es el caso en la CDMX— es imposible definir criterios claros para la implementación de un instrumento con tal intención.

### 3.4.1 El caso de Reforma 222

El inmueble ubicado en Av. Reforma no. 222 (Imagen 15) pagó por concepto de TPD solamente \$1,262,60.80 MXN. Esta cifra cubre 347.19 m<sup>2</sup> de construcción adicionales a lo que el PDDU permitía en la zona. Sin embargo, no es que cada metro de esta cifra se pague al valor comercial. Algo ocurre en la estimación de los metros cuadrados a pagar por TPD, de tal manera que se multiplica el valor del metro cuadrado (según el avalúo) únicamente por 43.34 m<sup>2</sup> (Cuadro 27). ¿Por qué 43.32 m<sup>2</sup> (y no los 347.19 m<sup>2</sup> que físicamente se construyeron)? Porque interviene el Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS). Si dividimos los 347.19 m<sup>2</sup> efectivamente construidos entre 8.01 (el valor del CUS), obtenemos los 43.32 m<sup>2</sup> pagados por TPD, es decir, no se pagan los metros cuadrados reales en su materialidad, sino que se paga por un valor estimado de acuerdo con la lógica de nuestro sistema de planeación, otra ficción que determina las operaciones de TPD.

Imagen 15. El proyecto de Reforma 222



Fuente: Google maps, 2020; lista de predios fusionados tomado de la GODF del 18 de agosto de 2005.

Cuadro 27. Cálculo del total a pagar por STPDU en Reforma 222

REFORMA 222			
Superficie terreno	13,287.85	m <sup>2</sup>	Fuente: GODF, 18/08/2005 106,424 / 13,287= 8.009
Usos	HM 25/40, HM 6/35/90, HM 12/40		
CUS	8.01		
superficie de construcción permitida	106,424.48	m <sup>2</sup>	
superficie de construcción solicitada, incluye:			
Centro Comercial	34,253.30	m <sup>2</sup>	106-97=9,179 m <sup>2</sup>
Oficinas	25,270.17	m <sup>2</sup>	
Vivienda	35,491.07	m <sup>2</sup>	
Calle peatonal	2,230.13	m <sup>2</sup>	
<b>total 1a. Etapa</b>	<b>97,244.67</b>	<b>m<sup>2</sup></b>	9,179-9,527=347
m <sup>2</sup> Permitidos menos m <sup>2</sup> Solicitados	9,179.81	m <sup>2</sup>	
2° etapa a construir (Oficinas)	9,527.00	m <sup>2</sup>	
m <sup>2</sup> a adquirir por sistema de transferencia de potencialidades de desarrollo urbano	347.19	m <sup>2</sup>	←
entre CUS	8.01		347.19 / 8.01=43.34
m <sup>2</sup> a pagar por sistema de transferencia de potencialidades de desarrollo urbano	43.34	m <sup>2</sup>	
Costo por m <sup>2</sup> de acuerdo al avalúo AT(OS)06208	\$ 29,120.00	m.n.	43.34 X 29,120=
<b>total a pagar por STPDU</b>	<b>\$ 1'262,060.80</b>	<b>m.n.</b>	

Fuente: Cuadro tomado de la GODF del 18 de agosto de 2005.

De acuerdo con todos los PDDU, “El cálculo para determinar el potencial de transferencia, se basa en los coeficientes de ocupación (COS) y utilización del suelo (CUS).” Y vaya que el CUS interviene sobre la cifra que se paga por mayor potencial constructivo. Ya hemos visto cómo divide los metros cuadrados adicionales físicos hasta reducirlos en un valor que se utiliza para estimar una cifra final, la cual, a ojos de especialistas en economía urbana, está muy por debajo de lo que debiera cobrarse por desafiar los criterios de un PDU. En el apartado de “Ingresos” revisaremos proporciones y argumentos al respecto. Por el momento, cabe preguntarse ¿por qué debe ponerse especial atención en el CUS considerado en el monto que se paga por TP?

En el caso de Reforma 222, el CUS de 8.01 está asignado a un área que fusiona 24 predios, y no está claro cómo se determinó este valor en consideración de los CUS de cada uno de los predios que hoy conforman un solo proyecto. Pareciera que no hay fundamentos técnicos claros, ni públicos, para la espontánea asignación del CUS equivalente a 8.01. Para averiguar el fundamento de este valor, consulté el Sistema de Información Geográfica (SIG) que la Seduvi pone a disposición del público en general, a través de un portal que permite la búsqueda individual de un predio por clave catastral, dirección, coordenadas o aproximación desde el asistente cartográfico. Para cada predio se despliega una tabla (al dar clic sobre la etiqueta ‘Normatividad de Uso de Suelo’) que al final contiene dos advertencias:

El contenido del presente documento es una transcripción de la información de los Programas de Desarrollo Urbano inscritos sobre el registro de Planes y Programas de esta Secretaría, por lo que en caso de existir errores ortográficos o de redacción, será facultad exclusiva de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda proceder a su rectificación.

Este Sistema no incorpora la información de los certificados de derechos adquiridos, cambios de uso de suelo, polígonos de actuación o predios receptores sujetos al Sistema de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano, que impliquen modificaciones sobre uso e intensidad de las construcciones.

De lo anterior se interpreta que cualquier procedimiento posterior a la publicación del PDDU no está registrado, por lo que la información que se despliega está desactualizada, y en un grado alarmante si consideramos que la planeación de esta ciudad se materializa en procedimientos administrativos de legitimidad cuestionable, que además no dejan registro (disponible para consulta pública al menos) de las transformaciones sobre el territorio. Si como dice la advertencia, el SIG no incorpora las figuras que flexibilizan los criterios de los PDDU, el ciudadano no tiene a mano elementos para formarse una imagen urbana con precisión y al día, ni tampoco los tomadores de decisiones. De acuerdo con el testimonio de funcionarios públicos (en funciones o a cargo en administraciones anteriores), se perfilan dos explicaciones para esta omisión. En primer lugar, se argumenta la incapacidad institucional para sistematizar y actualizar la información, y, en segundo lugar, que se trate de información clasificada como confidencial.

Hay que recordar que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (GODF, 28/03/2008) dispone que los entes públicos están obligados a poner a disposición de las personas toda la información en su poder, salvo aquella que se considere de acceso restringido en sus distintas modalidades, y define como “Información de Acceso Restringido: Todo tipo de información en posesión de Entes Obligados, bajo las figuras de reservada o confidencial”. Siendo así, cabría concebir una forma de sistematizar la información de manera tal, que no comprometa los intereses de los desarrolladores, pero que dé a conocer los procedimientos a partir de los cuales se construye lo que a simple vista se reconoce como construido.

Regresando al caso que nos ocupa, la herramienta digital me informa que “Se han gestionado 253 trámites para este predio, sólo se mostraran los últimos 50 (sic).” No está clara la temporalidad de este muy vasto número de trámites. De los 50 trámites enlistados para Reforma 222, todos son Solicitudes de Certificado Único de Zonificación de Uso del Suelo, de las cuales, sólo pueden descargarse 33 (aunque sólo la primera página de cada uno y con datos velados). Ahora bien, la sobreposición de Normas que aplican sobre el predio (Imagen 16) no permite entender cuántos niveles permite la normatividad, y cómo se arribó a lo que en la GODF que autoriza la TP se resuelve:

Se autoriza la aplicación del Sistema de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano para que en el predio receptor ubicado en Avenida Paseo de la Reforma No. 222, Colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc, se construyan hasta 347.19 m2 adicionales a los 106,424.48 m2 autorizados por la zonificación vigente, sin rebasar los 30 niveles de altura sobre nivel de banquetta, escalonados en sentido descendente desde Avenida Paseo de la Reforma hacia la Avenida de los Insurgentes, con los usos del suelo para: Centro Comercial, Oficinas, Vivienda, Helipuerto y calle peatonal, sujeto a las condicionantes que señala el Resolutivo segundo.

En aparente contradicción, en los “Considerando” de este mismo documento se expresa lo siguiente:

Que al predio ubicado en Paseo de la Reforma No. 222, le aplica una zonificación HM 25/40 (Habitacional Mixto, 25 niveles máximos de construcción, 40% mínimo de área libre), con un 20% de incremento en la demanda reglamentaria de estacionamiento para visitantes.

A partir del seguimiento documental, se registró la transición de un Uso de Suelo de 5 niveles (zonificación original en PDDU) a uno de entre 40 y 12 niveles (en atención a Normas de Vialidad, en este caso, Paseo de la Reforma y Av. Insurgentes Sur-Centro respectivamente), a otro de 25 (cifra de inescudriñable procedencia), para finalizar en una distribución no manifiesta de 106,771.67 metros cuadrados totales de construcción, autorizados en “30 niveles de altura sobre nivel de banquetta, escalonados en sentido descendente desde Avenida Paseo de la Reforma hacia la Avenida de los Insurgentes” con la condicionante de “Cumplir con el 40 % de área libre de la superficie del terreno”. Cabe recordar aquí que la TP autoriza metraje adicional de construcción que bien puede utilizarse en altura o en superficie designada como área libre. Al no estar escrupulosamente detallado el diseño del proyecto en la Gaceta (información de la que Seduvi sí dispone, pero no comparte públicamente), no hay forma de conocer cómo el desplante de 13,287.85 metros ha sido considerado en cada uno de los (hasta 30) niveles permitidos. Tales condicionantes fueron concertadas entre autoridades y desarrolladores sin que haya manera de conocer los términos de las negociaciones, pero lo que de este relato puede reconocerse es el poco rigor técnico para definir el aprovechamiento del suelo, así como la falta de sistematización de las transformaciones en la intensidad de su uso.

Este panorama genera un problema al pretender estimar la plusvalía que genera una autorización que concede mayor intensidad constructiva, porque el punto de partida debe ser precisamente la condición previa al hecho generador de la plusvalía, para entonces notar la diferencia con respecto a la modificación de la norma. Si no es posible reconocer el CUS previo a la TPD, no hay valores comparables, en tanto no hay registro de un antes y un después de la norma.

Imagen 16. Uso de suelo de Reforma 222



GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

SEDUVI CiudadMX



Fecha:15/1/2021 06:19:29 PM | Imprimir |

<p><b>Información General</b></p> <p><b>Cuenta Catastral</b> 011_191_26</p> <p><b>Dirección</b></p> <p><b>Calle y Número:</b> REFORMA 222  <b>Colonia:</b> JUAREZ  <b>Código Postal:</b> 06600  <b>Superficie del Predio:</b> 10296 m2</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>"VERSIÓN DE DIVULGACIÓN E INFORMACIÓN, NO PRODUCE EFECTOS JURÍDICOS". La consulta y difusión de esta información no constituye autorización, permiso o licencia sobre el uso de suelo. Para contar con un documento de carácter oficial es necesario solicitar a la autoridad competente, la expedición del Certificado correspondiente.</p> </div>	<p><b>Ubicación del Predio</b></p>  <p>2009 © ciudadmx, seduvi</p> <p><span style="background-color: #e91e63; color: white; padding: 2px;">Predio Seleccionado</span></p> <p>Este croquis puede no contener las ultimas modificaciones al predio, producto de fusiones y/o subdivisiones llevadas a cabo por el propietario.</p>
--	--

Uso del Suelo 1:	Niveles:	Altura:	% Área Libre	M2 min. Vivienda:	Densidad	Superficie Máxima de Construcción (Sujeta a restricciones*)	Número de Viviendas Permitidas
Habitacional Mixto <a href="#">Ver Tabla de Uso</a>	5	-*-	20	0	A(1 Viv C/33.0 m2 de terreno)	41186	312

**Vialidades**

**inf. de la Norma** Paseo de la Reforma

Uso del Suelo:	Niveles:	Altura:	M2 min. Vivienda:	Incremento Estac. %:	Remetimiento	Paramento	Densidad
Habitacional Mixto <a href="#">Ver Tabla de Uso</a>	40	-*-	0	20	0	0	Z(Lo que indique la zonificación del Programa. Cuando se trate de vivienda mínima, el Programa Delegacional lo definirá.)
	% Área Libre		20	Superficie Máx. de Construcción (Sujeta a Restricciones*)	329485	No. de Viviendas Permitidas	0

**inf. de la Norma** Av. Insurgentes Sur-Centro

Uso del Suelo:	Niveles:	Altura:	M2 min. Vivienda:	Incremento Estac. %:	Remetimiento	Paramento	Densidad
Habitacional Mixto <a href="#">Ver Tabla de Uso</a>	12	-*-	0	20	0	0	Z(Lo que indique la zonificación del Programa. Cuando se trate de vivienda mínima, el Programa Delegacional lo definirá.)
	% Área Libre		20	Superficie Máx. de Construcción (Sujeta a Restricciones*)	98846	No. de Viviendas Permitidas	0

Fuente: <http://ciudadmx.cdmx.gob.mx:8080/seduvi/>

Ahora bien, dejando de lado la particularidad de la fusión de predios en Reforma 222, y asumiendo que el valor de su CUS tiene fundamento, conviene detenerse en la lógica que impera al momento de calcular el monto a pagar por TP. Había adelantado la idea de que el CUS importa por la temporalidad que impone sobre el suelo. Al considerarse la posibilidad de incrementar metros cuadrados de construcción, al predio se le considera como un todo, con una construcción previa, que se autorizó aún dentro de los límites que marca el documento de planeación respectivo. En palabras de la especialista en valuación inmobiliaria, la Dra. Susana Fernández:

Si [el objetivo de] la transferencia de potencial es aumentar la construcción *per se* que tiene por derecho el predio con el uso actual de los Programa de Desarrollo Urbano, de lo que tú aumentes le tiene que corresponder una parte proporcional a todo lo que es el terreno, por eso va en función del CUS y del COS.

Para entender mejor lo anterior, la entrevistada propone el siguiente ejemplo hipotético:

Si tienes un suelo de 100 metros cuadrados con un uso de suelo H5/30, quiere decir que puedes construir 70 metros de uso habitacional [desplante], y ese 70% lo puedes replicar 5 veces, esa es tu capacidad. Multiplicas esos 70 metros de desplante por 5, lo que resulta en 350 de construcción a los que tú puedes llegar, tú vas a pagar sobre esos 350 metros, el derecho [de desarrollo] del total del suelo. La intensidad del suelo es 350/100, y te da 3.5 veces el área del suelo, ese es tu CUS. Pero si tú vas a comprar transferencia de potencial y vas a aumentarle a esos 350 metros, 50 metros más, tienes que pagar *la parte proporcional* [cursivas propias] que les corresponde a esos 50 metros, no [solamente] a los 50 metros adicionales de construcción. Por eso está en función del valor de la tierra y no del valor de la construcción.

De lo anterior, se puede interpretar que quien tiene la intención de construir después de que el inmueble ha alcanzado su máxima capacidad en los términos del Programa de Desarrollo Urbano, aunque está pagando un permiso que considera los valores comerciales actuales (el avalúo lo hace, y en ese sentido, el cargo materializa la captura de cierta plusvalía), no paga un cargo significativo por la flexibilización de los Programas de Desarrollo Urbano.

Sobre las dimensiones de los proyectos en los que conviene aplicar el instrumento, cabe preguntar ¿qué proporción de superficie para adquirir por transferencia es la que mayor rendimiento produce y en qué tipo de proyectos (medianos o en grandes edificios)? Si bien la respuesta amerita un estudio comparativo desde el campo de la Valuación Inmobiliaria, acá se adelanta la revelación de un análisis de los valores residuales de un proyecto que en 2008 adquirió 21.67 metros cuadrados adicionales por poco más de un millón cien mil pesos, para un inmueble en Reforma no. 27 (col. Tabacalera, entonces Delegación Cuauhtémoc). La investigación concluye que: “entre más se adquiere potencial en el terreno, la utilidad del inversionista sube, pero en un porcentaje menor, y por otro lado, hay un riesgo mayor en la inversión” (Dirso, 2010). Aunque el caso no puede ser generalizable, el argumento es valioso por demostrar el mayor riesgo (sobre su rendimiento) que representa al desarrollador adquirir mayor edificabilidad.

### 3.4.2 Ingresos por transferencia de potencialidad

Como se ha visto hasta ahora, las fuentes oficiales aportan poco para enterarnos del uso de instrumentos que autorizan mayor edificabilidad y los ingresos que representan. Únicamente tres Informes de Actividades de la Seduvi hacen referencia a éstos, los correspondientes al 2006, 2012 y 2013; y sólo este último –que reporta el período del 5 de diciembre de 2012 al 30 de septiembre de 2013– publica los ingresos generados por los instrumentos de interés (Cuadro 28). Un dato revelador del análisis es que, entre 2004 y 2018, la aportación total al fideicomiso del STPDU fue de poco menos de 180 millones MXN (\$177,333,597.48 MXN, es decir, alrededor de 9 millones de dólares). Las aportaciones anuales se representan de manera muy diferenciada, como puede cotejarse en la Gráfica 8. Mientras tanto, la “Contribución especial por incremento del CUS”, implementada en Zapopan, Jalisco, recaudó en 2016 el total de \$108,827,721.26 MXN, el equivalente al 2.14% del presupuesto del municipio (Demerutis, 2018), y al 10% de lo capturado por el STPDU en la CDMX a lo largo de 14 años. En Brasil, la Otorga Onerosa de Derechos de Construcción recaudó, en 2019, \$187 millones de dólares para la ciudad de Sao Paulo, mientras que para el período de 2004 a 2021, la recaudación alcanzó los \$1,300 millones de dólares, correspondientes a 3,160 proyectos (Smolka, 2022).

Cuadro 28. Ingresos reportados por Seduvi en 2013 por instrumentos autorizados

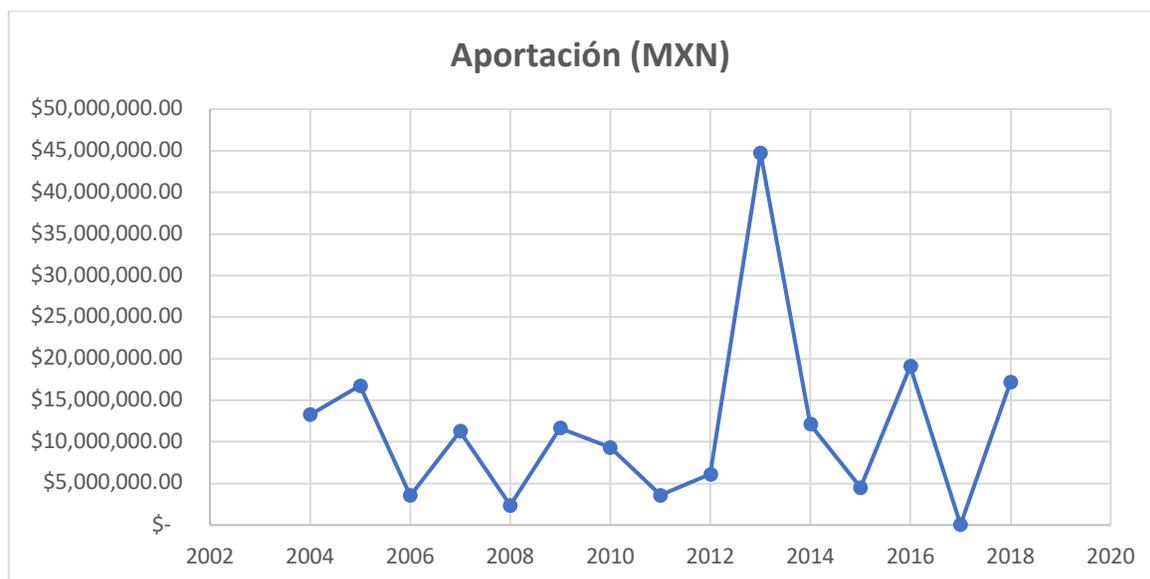
INGRESOS GENERADOS DEL 5 DE DICIEMBRE DE 2012 AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2013	
Tipo de trámite	Ingresos
Constitución de Polígonos de Actuación	\$9,887,543.94
Sistema de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano *	\$44,575,706.24
Modificación a los Programas de Desarrollo Urbano por el Artículo 41 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	\$607,164.20
Dictamen de Determinación de Límites de Zonificación de los Programas de Desarrollo Urbano	\$2,146,377.00
<b>Total</b>	<b>\$57,216,791.38</b>

Fuente: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

\*El monto incluye el pago por Derechos de Inscripción y el de la superficie en metros cuadrados a adquirir.

Fuente: Primer Informe de Actividades 2012-2013. Seduvi, p. 58

Gráfica 8. Aportaciones al fideicomiso del STPDU por año (2004 – 2018)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la GODF.

Aun cuando el año 2013 no es el que más operaciones de transferencia registra (recordemos que esto es entre 2009 y 2010 por las autorizaciones de 3 niveles adicionales para cada proyecto de vivienda social, sin que esto represente aportaciones por aplicación de STPDU), sí es el que más aporta al fideicomiso, por concepto de los metros adicionales solicitados para los siguientes 12 predios (Cuadro 29).

Cuadro 29. Predios que solicitaron metros adicionales en 2013

ID	Fecha de GODF	Ubicación	Colonia	Alcaldía	Aportación al fideicomiso	m2 adicionales
1	24/06/13	Varsovia no. 36	Juárez	Cauhtémoc	\$ 17,883,272.66	3,476.00
2	24/06/13	Hamburgo no. 190	Juárez	Cauhtémoc	\$ 7,939,946.35	1,342.00
3	17/09/13	Av. José Vasconcelos no. 127	Hipódromo Condesa	Cauhtémoc	\$ 4,246,242.21	1,391.24
4	17/09/13	Aquiles Serdán No. 400	Barrio Nextengo	Azcapotzalco	\$ 2,252,002.11	3,794.68
5	10/10/13	Florencia Nos. 30 y 36	Juárez	Cauhtémoc	\$ 2,195,455.27	424.10
6	16/12/13	Av. Insurgentes Sur No. 1458	Actipan	Benito Juárez	\$ 2,052,666.00	475.48
7	07/10/13	Av. Paseo de la Reforma No. 412 y en la de Tokio No. 12	Juárez	Cauhtémoc	\$ 1,654,227.73	475.13
8	18/04/13	Ámsterdam no. 169	Hipódromo	Cauhtémoc	\$ 1,636,320.00	301.55
9	31/05/13	Ámsterdam no. 29	Hipódromo	Cauhtémoc	\$ 1,400,313.20	273.20
10	29/04/13	Av. Paseo de Reforma no. 243 y 245 y Río Rhin no. 90	Cauhtémoc	Cauhtémoc	\$ 1,322,290.40	324.32
11	31/05/13	Ámsterdam no. 289	Hipódromo	Cauhtémoc	\$ 1,260,689.98	244.61
12	10/07/13	Av. Paseo de la Reforma no. 342	Juárez	Cauhtémoc	\$ 899,134.29	266.40
		<b>Total</b>			<b>\$44,742,560.20</b>	<b>12,788.71</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la GODF.

El caso de Varsovia no. 136 destaca por ser el que mayor aportación ha pagado en todo el período revisado, seguido de proyectos en las colonias Ampliación Nápoles y Polanco (ambas cuentan con Programas Parciales de Desarrollo Urbano), así como en las colonias Guadalupe Inn y Alfonso Ortiz Tirado, ésta última en Iztapalapa, siendo el único predio que ha aprovechado el instrumento en esta Alcaldía en favor del Centro Comercial Parque Tezontle (Cuadro 30).

*Cuadro 30. Predios que realizan las mayores aportaciones al fideicomiso del STPDU del 2004 al 2018*

Fecha de GODF	Ubicación	Colonia	Alcaldía	Aportación al fideicomiso	m2 adicionales
24/06/13	Varsovia no. 36	Juárez	Cuauhtémoc	17,883,272.66	3,476.00
21/07/16	San Antonio no. 93 y 95 (Eje 5 Sur)	Ampliación Nápoles	Benito Juárez	14,915,313.00	2,501.52
25/06/04	Lord Byron No. 737 y 729	Polanco	Miguel Hidalgo	9,401,600.00	2,350.40
20/04/18	Insurgentes Sur Número 1831 y Av. Insurgentes No. 1857	Guadalupe Inn	Álvaro Obregón	9,113,953.40	2,101.24
18/11/14	Avenida Canal de Tezontle No. 1512	Alfonso Ortiz Tirado	Iztapalapa	9,108,755.68	4,479.00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la GODF.

De las 99 operaciones, únicamente 67 aportaron recursos al fideicomiso, toda vez que los 32 proyectos para vivienda social están exentos de ello. En cuanto a los avalúos que estima el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), tenemos que en 39 predios el metro cuadrado no rebasa los \$20,000.00 (\$990 USD), siendo el valor promedio, \$11,306.57 (\$560 USD). Por su parte, en 17 predios, el metro cuadrado es mayor a \$20,000.00 sin sobrepasar los \$50,000 (\$2,474 USD), siendo la media \$26,360.33 (\$1,304.50 USD). Restan 10 predios con los valores más altos por metro cuadrado que promedian \$81,562.85 (\$4,036 USD), y van de los \$50,001 a los casi \$153,000 (\$7,571.50 USD); ocho de éstos sobre Av. Paseo de la Reforma y dos en Insurgentes Sur. Hay sólo dos casos cuyo avalúo por metro cuadrado sobrepasa los cien mil pesos (\$ 4,675 USD aproximadamente). Con un valor por metro cuadrado estimado en \$107,939.29 (\$5,336 USD), la Torre New York Life pagó \$899,134.29 (\$44,447 USD) por adquirir 266.4 metros cuadrados adicionales. Se podría decir que pagó a \$3,375 (\$167 USD) el metro cuadrado adicional, lo que equivale a tan sólo el 3% del valor del avalúo. Mientras que la Torre Chapultepec Uno aportó \$1,024,947.32 (\$50,666 USD) por 483.92 metros cuadrados adicionales, aun cuando el avalúo se eleva a \$152,786.65 (\$7,553 USD) por metro cuadrado. Con estos datos, lo primero que salta a la vista es que el metro cuadrado adicional está muy lejos de pagarse, por concepto de transferencia, a valor comercial. Esto resulta de una sencilla fórmula que veremos más adelante, de la que podemos adelantar que incluye un factor (el CUS) que relativiza dramáticamente lo que el propietario está obligado a pagar, que representa tan sólo entre el 1.5% y el 3% del valor comercial de cada metro adicional autorizado. Lo que pagó la Torre Chapultepec Uno es el equivalente a tan sólo 6.7 metros cuadrados, según el valor comercial que estima el INDAABIN. En otras palabras, la aportación que hizo al Fideicomiso por este proyecto fue de \$2,118 (\$105 USD) por metro cuadrado adicional, lejano al valor comercial de \$152,786.65 por metro cuadrado que estima el Instituto antes mencionado.

Cuadro 31. Predios con el mayor avalúo por m2 de acuerdo con el INDAABIN

Fecha de GODF	Ubicación	Aportación al fideicomiso	Superficie total de construcción (m2)	m2 adicionales adquiridos por STPDU	% que representan los m2 adicionales de la superficie total de construcción	valor por m2 según INDAABIN
21/12/15	Av. Paseo de la Reforma No. 509 y calle Río Atoyac No. 110	\$ 1,024,947.32	99,310.30	483.92	0.49	\$ 152,786.65
10/07/13	Av. Paseo de la Reforma no. 342	\$ 899,134.29	63,932.60	266.40	0.42	\$ 107,939.29
07/10/13	Av. Paseo de la Reforma No. 412 y en la de Tokio No. 12	\$ 1,654,227.73	29,861.06	475.13	1.59	\$ 92,366.76
29/04/13	Av. Paseo de Reforma no. 243 y 245 y Río Rhin no. 90	\$ 1,322,290.40	73,468.06	324.32	0.44	\$ 90,443.94
19/01/12	Paseo de la Reforma no. 510	\$ 657,710.67	161,996.57	175.52	0.11	\$ 89,974.10
15/12/08	Paseo de la Reforma No. 180	\$ 709,291.88	66,526.66	361.01	0.54	\$ 62,871.78
07/05/09	Paseo de la Reforma No. 180	\$ 5,432,200.38	66,526.66	2,764.84	4.16	\$ 62,871.78
16/12/13	Av. Insurgentes Sur No. 1458	\$ 2,052,666.00	44,798.00	475.48	1.06	\$ 53,316.00
20/04/18	Insurgentes Sur Número 1831 y Av. Insurgentes No. 1857	\$ 9,113,953.40	14,708.68	2,101.24	14.29	\$ 52,049.00
15/12/08	Paseo de la Reforma No. 27	\$ 1,105,608.04	54,042.58	693.59	1.28	\$ 51,009.18

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la GODF.

Llama la atención el muy reducido porcentaje que representan los metros cuadrados adicionales respecto de la superficie total de construcción, que en nueve casos –Reforma 222 entre ellos– no llega siquiera al 1%. En general, de las 99 operaciones de transferencia, en 23 de ellas este porcentaje está por debajo del 5%; en 49 casos representa entre el 5% y el 35%; y finalmente, para 27 predios, los metros adicionales representan más del 35% de la superficie total de construcción (hasta el 75%). En esta última categoría, únicamente seis proyectos aportan recursos al fideicomiso del STPDU, puesto que los demás son predios destinados a vivienda social, que, en definitiva, son los que mejor aprovechan el instrumento para que les sea autorizada una mayor superficie de construcción. Los 32 proyectos de vivienda social en la alcaldía Venustiano Carranza presentan una media de 41.32% de representación del metraje adicional respecto de la superficie total construida, que oscila entre el 24% al 75% siendo el ya mencionado predio de Aluminio no. 374 el que solicita 5,340.85 m2 adicionales, equivalentes al 74.85% de la superficie finalmente construida (Cuadro 31).

### 3.4.3 Fideicomiso de Potencialidades

Cualquier instrumento de financiamiento genera como primera inquietud ¿cuál será el uso de los recursos captados? Ello depende de quién los administre y de qué manera. Lo que puede adelantarse para el caso del STPDU es que nada se sabe sobre la administración de los recursos, al ser competencia de un Fideicomiso que ha rehuido de la rendición de cuentas. Este apartado reúne algunos de los argumentos aducidos.

El Acuerdo de 1988 que autoriza el STPDU reconoce la figura del Fideicomiso de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano –también conocido simplemente como “Fideicomiso de Potencialidades” o F/54– para su operación de la siguiente manera:

SÉPTIMO.- Para los efectos de lo dispuesto en este Acuerdo, se promoverá la constitución de un fideicomiso privado de inversión creciente a la tasa de interés más alta posible, para la captación y aplicación de recursos financieros para el Programa de Revitalización del Centro Histórico de la CDMX (...). (DOF, 19 de julio de 1988).

De acuerdo con el documento, los integrantes del Fideicomiso son:

- a) Fideicomitentes: Los donantes, propietarios de los inmuebles receptores de la intensidad de construcción adicional.
- b) Fideicomitentes por suscripción: Cualquier persona física o moral, pública o privada, que sea invitada como aportante de bienes, servicios o recursos.
- c) Fiduciaria: La institución que determina el Departamento del Distrito Federal
- d) Fideicomisario "A": Gobierno del Distrito Federal
- e) Fideicomisario "B": Los propietarios de los inmuebles generadores de potencialidad de desarrollo del Centro Histórico de la CDMX.

Se sabe que el Contrato del Fideicomiso, celebrado el 3 de abril de 1989, se ha modificado en diversas ocasiones, y ha habido intentos recientes en el sentido de transparentar su operación que no han prosperado. El Primer Convenio Modificatorio se firmó el 10 de junio de 1993; el segundo, el 5 de agosto de 2003 para modificar la integración del Comité Técnico; el tercero, el 13 de octubre de 2003, y finalmente, el 30 de julio de 2009 se registra el último, con el fin de cambiar la Fiduciaria a Banco Azteca, S.A. Hasta el momento, el carácter del Fideicomiso es privado lo que frustra cualquier solicitud de información en torno a la administración de las aportaciones que recibe, con base en el Reglamento de la LDU, que en su artículo 43. señala lo siguiente:

De conformidad con lo señalado por el artículo 86 de la Ley, los Planes Maestros a que se refiere el artículo anterior podrán establecer estímulos fiscales para quienes se ajusten a acciones identificadas como prioritarias, así como la aplicación de los instrumentos que contempla la Ley y este Reglamento, incluyendo **fideicomisos privados para la administración de aportaciones** que efectúen los interesados por un mayor o mejor aprovechamiento urbano y/o para la administración de pagos sustitutivos de medidas de integración derivadas del impacto urbano o del impacto urbano ambiental, los cuales serán utilizados como mecanismos de financiamiento para el desarrollo de obras, proyectos o inversiones de acuerdo a los objetivos establecidos en el Plan Maestro correspondiente, la Secretaría podrá ser fideicomitente de dichos fideicomisos y/o participar en su Comité Técnico, según lo determine en cada caso [negritas propias].

Se registran varios intentos por desentrañar los detalles de la captación y aplicación de recursos que posibilita el STPD, todos éstos infructíferos para relacionar los ingresos y

gastos del Fideicomiso, aunque no por ello insignificantes en el proceso de transparentar estos recursos. En un oficio expedido el 3 de marzo de 2006 por el Encargado de la Oficina de Información Pública de la Seduvi, se extiende una negativa a la solicitud de acceder al contrato y al acta constitutiva del Fideicomiso bajo el siguiente argumento:

Debido a que el Fideicomiso de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano es de carácter estrictamente privado y por tanto se rige por las leyes civiles, nos encontramos jurídicamente imposibilitados para acceder a esta petición.

La persona (de identidad desconocida) interesada en obtener la información interpuso un recurso de revisión ante el entonces Consejo de Información Pública del Distrito Federal –que en el proceso se reconfiguraría en el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF)–, el cual solicitó a la Seduvi enviar la documentación solicitada por el promovente a fin de definir la procedencia de su entrega, que terminó por deliberar a favor del solicitante. Aunque desgraciadamente no hay documentos a mano que permitan saber si esto se cumplió, resulta un antecedente importante que, a cada argumento esgrimido por Seduvi, INFODF haya respondido puntualmente (Cuadro 32).

Cuadro 32. Argumentos de Seduvi e INFODF en 2006 sobre el carácter público del Fideicomiso de Potencialidades

Seduvi. Oficio 26/03/06	INFODF. Oficio 26/04/06
El Fideicomiso es de carácter privado.	El Fideicomiso aparece en el <i>Listado De Entidades Paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal</i> que publica la Coordinación General de Modernización Administrativa de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal en su página de internet.
No cuenta con recursos públicos.	En el contrato del Fideicomiso se prevé que estará integrado, entre otros elementos, por aportaciones que realicen “personas morales de carácter público”.
No existe una relación contractual entre la SEDUVI y el Fideicomiso.	Suponiendo sin conceder que dicha relación contractual no existiera, dicha situación sería irrelevante para efectos del presente asunto, en virtud de que para efectos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, los entes públicos están obligados a poner a disposición de las personas <i>toda la información</i> en su poder, salvo aquella que se considere de acceso restringido en sus distintas modalidades. SEDUVI no argumentó en ningún momento al promovente que no contará con información solicitada, amén de que la copia del contrato de constitución del Fideicomiso fue proporcionada a este ente, con lo cual resulta evidente que posee este instrumento. Tampoco especificó que se tratara de información reservada o confidencial, por lo que careció de una debida fundamentación y motivación.
Está fuera del ámbito de competencia.	Mismos argumentos que en el apartado anterior.
La institución fiduciaria sería la encargada de proporcionar la información solicitada.	

Fuente: Elaboración propia con base en el oficio de INFODF referente al Recurso de Revisión Expediente RR.017/2006 con fecha del 26 de abril de 2006.

A manera de síntesis sobre este intercambio, resalta entre los argumentos de la Seduvi que: el Fideicomiso en cuestión es de carácter privado y no se le aportaban recursos públicos, que no existía una relación contractual entre la Seduvi y dicho Fideicomiso, y que la información solicitada estaba fuera del ámbito de competencia de la dependencia, además de que involucraría a particulares, y que sería la institución fiduciaria la encargada de entregar dicha información.

Por otra parte, el 20 de agosto de 2014, la Diputada Priscila Vera Hernández – integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura– puso a consideración de la Diputación un Punto de acuerdo por el que se exhortaba al jefe de Gobierno del Distrito Federal, a la Secretaría de Finanzas y a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, procedieran con la extinción del Fideicomiso del STPDU. El origen de esta moción se explica en las “incongruencias en la operación de este Fideicomiso, las cuales permiten que este no sea auditable, transparente y permita una rendición de cuentas sobre el uso y destino de los recursos que genera el Sistema de Transferencia de Potencialidades.” Acompaña a dicho exhorto, la solicitud de un informe detallado sobre el Fideicomiso con los siguientes contenidos:

- a) El monto total, el uso y destino de los subsidios, donaciones, transferencias, aportaciones o subvenciones que ha recibido el fideicomiso desde su creación a la fecha.
- b) Monto total de remanentes de un ejercicio fiscal a otro.
- c) Las modificaciones de cada uno de los contratos o decretos de creación del fideicomiso.
- d) Reglas de operación y cualquier otra normatividad interna del fideicomiso.
- e) Proyectos financiados con recursos del fideicomiso desde su creación a la fecha, especificando monto autorizado, uso y destino del mismo.
- f) Informes de los comités técnicos y otros órganos colegiados con funciones directivas en el fideicomiso.

*Cuadro 33. Anomalías del Fideicomiso, citadas en la propuesta de Punto de Acuerdo promovido por la Diputada Priscila Vera en 2014*

Características del Fideicomiso conforme al Acuerdo de creación	Observaciones presentadas en la propuesta de Punto de Acuerdo, 2014
Fideicomiso privado de inversión creciente.	<p>El acuerdo de origen del Fideicomiso no contempló que el Fideicomitente fuera la Secretaría de Finanzas, sino que transmitió esta figura a cada uno de los beneficiados por la transferencia de potencialidades.</p> <p>A la fecha esto es obsoleto, ya que los recursos que se generan tienen un fin público y están señalados en el Código Fiscal del D.F. como Derechos (Art. 242). Como fideicomiso "privado" no le es aplicable el artículo 18 bis de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, lo cual limita la rendición de cuentas.</p>
Los recursos financieros provienen de donaciones o aportaciones que realicen los beneficiados por las autorizaciones de transferencia de potencialidad de desarrollo.	La cesión onerosa que celebra el beneficiado mediante la cual se hace referencia a "donativos" ó "aportaciones" también es obsoleta, derivado de que el término aplicable es el de un Derecho.

<p>Destino de los recursos. Se destinarán por el Comité Técnico del Fideicomiso, "... a la rehabilitación, mejoramiento y conservación del patrimonio cultural urbano y del suelo de conservación, pudiéndose aplicar un porcentaje para el fomento del desarrollo urbano de la ciudad, especialmente del espacio público ..." (Art. 83 LDUDF)</p>	<p>Los recursos han sido aplicados de forma diversa a lo señalado en la ley, y son autorizados de forma discrecional por el Comité Técnico.</p>
--	---

Fuente: Propuesta de Punto de Acuerdo promovido por la Diputada Priscila Vera, 20 de agosto de 2014.

La propuesta del Punto de Acuerdo fue desechada, y no se registra ningún nuevo intento que replique la intención. Esto quiere decir que cada uno de los paréntesis antes enlistados representan información que: 1) debiera ser pública y sin embargo no lo es; 2) se ha solicitado infructuosamente por diversas vías, por diversos actores; 3) no se conoce siquiera parcialmente, puesto que ninguna administración la ha reportado. A partir de lo anterior, el lector puede ya adelantar que los alcances de esta investigación son limitados en cuanto a estos rubros, y acaso, evidenciar la falta de transparencia y rendición de cuentas sobre el instrumento sea una de las aportaciones de esta tesis. De tal manera que, es importante registrar tanto la falta de información como los esfuerzos por transparentar la operación del Fideicomiso<sup>102</sup>.

Aquí resta precisar que, entre otros, los entes obligados son aquellos que la legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público, por lo que la Seduvi – entidad facultada para autorizar y supervisar las operaciones de transferencia– es claramente uno de éstos. Ahora bien, se tiene que reconocer que una cosa es la información que esta Secretaría tenga en su poder y esté obligada a hacer pública y otra es la que, por debilidades administrativas, no es capaz de sistematizar y, por tanto, de proveer. De acuerdo con el Lic. Emmanuel Alejandro León, director de Instrumentos de Gestión del Desarrollo Urbano al momento de escribir esta tesis, no es posible informar sobre cuántas operaciones de transferencia de potencialidad y polígonos de actuación se han autorizado porque no hay el personal para sistematizar tal información y no hay garantía de que esté en el edificio de la Secretaría el archivo físico que la contiene. Aun cuando este argumento desalienta cualquier intención de solicitar la información por las vías que señala la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se hizo lo propio con motivo de esta investigación<sup>103</sup>, habiendo obtenido la siguiente respuesta con fecha del 21 de septiembre de 2021 por parte de la Coordinadora de Sistemas de Actuación por Cooperación:

[...] se informa que esta Coordinación adscrita a la Dirección General del Ordenamiento Urbano, no localizó tal información tal y como lo refiere en su solicitud, por lo que esta área se encuentra imposibilitada a la entrega de la misma.

<sup>102</sup> Si bien esto no se ha conseguido, la discusión razonada del tema es valiosa en sí misma, lo mismo que el avance en cuanto al acceso a información pública, bajo el amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de marzo de 2008), que en su Art. 3 determina que: "Toda la información generada, administrada o en posesión de los Entes Obligados se considera un bien de dominio público, accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece esta Ley y demás normatividad aplicable".

<sup>103</sup> Solicitud de Acceso a la Información Pública con número de folio 0105000020621, ingresada el 19 de febrero de 2021.

Al hecho de que hay información que simplemente no existe, o al menos nunca fue sistematizada en documentos públicos, queda hacer frente mediante el rastreo de cualquier indicio que de luz sobre la aplicación del STPDU, particularmente, antes del 2004, año a partir del cual es posible consultar las operaciones de transferencia en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en su formato digital. En consideración de que son muy pocas las fuentes históricas reveladoras, a continuación, se reproducen algunos de los datos coleccionados.

### 3.4.4 Destino de los recursos

En la publicación del Fideicomiso Centro Histórico de la CDMX ““Échame una manita” 1991-1994” (1994) se da cuenta de los trabajos de restauración y mejoramiento que tuvieron lugar en la zona a partir del Programa del mismo nombre. En cuanto al instrumento que nos ocupa, se reportan “52.5 Millones de pesos de transferencia de recursos de los edificios de las zonas más rentables de la ciudad para apoyar la restauración de 27 edificios”. Otra de las fuentes disponibles para conocer el destino de los recursos por Transferencia de Potencialidad fue un documento interno de trabajo, con membrete de la Secretaría Administrativa del INAH, específicamente, de la Coordinación Nacional de Obras y Proyectos. Se trata de un listado que presenta los proyectos que obtuvieron recursos en 2007 vía el fideicomiso del STPDU, el cual, fue compartido por un ex funcionario del INAH. Hay que remarcar que los acercamientos a exfuncionarios públicos y gestores urbanos para esta investigación complementaron la escasa información oficial disponible.

*Cuadro 34. Proyectos de rehabilitación beneficiarios de recursos del STPDU (1991–2007)*

Proyectos de rehabilitación *	Ubicación	Motivo de su conservación patrimonial	Uso en la actualidad
Museo José Luis Cuevas	La Academia 13, Centro Histórico	Ocupa la antigua parte residencial del convento de Santa Inés del siglo XVIII.	Museo de arte moderno de artistas de América Latina desde 1992.
Iglesia de Santa Teresa la Antigua	Licenciado Verdad 8, Centro Histórico	Templo del siglo XVII representativo de la arquitectura del barroco novohispano.	Iglesia abierta a todo público.
Colegio de San Ildefonso	Justo Sierra 16, Centro Histórico	Edificación colonial que data del siglo XVI.	Centro cultural administrado por la UNAM, la Secretaría de Cultura y el Gobierno de la CDMX.
Sociedad de Ex Alumnos de la Facultad de Ingeniería (Colegio Real de Minas)	República de Guatemala 90, Centro Histórico	Edificio del siglo XVIII que albergó el Real Seminario de Minería, predecesor del Colegio de Minería.	Sede del Centro de Enseñanza de Lenguas Extranjeras UNAM
Escuela Nacional de Jurisprudencia	San Ildefonso 28, Centro Histórico	Antigua sede del convento de Santa Catalina de Siena en el siglo XVI.	Alberga hoy los servicios de educación continua y atención a exalumnos de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Biblioteca del Congreso	Tacuba 29, Centro Histórico	Antiguo convento de Clarisas fundado en el siglo XVI.	Biblioteca parlamentaria, archivo histórico, museo y servicios de investigación y análisis de la Cámara de Diputados.
Salón México	Pensador Mexicano número 16, Colonia Guerrero	Salón popular de baile inaugurado en 1920, que cambiara de sede en la década de los noventa a la de una cercana subestación eléctrica en desuso.	Hoy nombrado “La Nana”, es un centro cultural para la enseñanza de la danza y artes circenses.
Casa de la Covadonga	Belisario Domínguez 44, Centro Histórico	Edificio del siglo XVIII, sede del hospicio de nuestra señora de la Covadonga.	Vivienda rehabilitada para hábitat popular.
Fray Servando 229	Fray Servando 229, Col. Tránsito	Edificio con fachada art decó, catalogado por su valor histórico.	Vivienda rehabilitada para hábitat popular.
Museo Nacional de Arte Popular Mexicano	Revillagigedo 11, Centro Histórico	Construido en 1927, albergó la Inspección General de Policía, el Cuartel General de Bomberos, y a la Banda Sinfónica de Marina.	Museo inaugurado en 2006, luego de años de remodelación.
Columna de la Independencia	Glorieta localizada en Paseo de la Reforma, Río Tíber y Florencia.	Inaugurada en 1910 para conmemorar el centenario del inicio de la independencia de México.	Monumento histórico que se conserva gracias a varios trabajos de restauración, destaca el del 2006 con ingresos del STPDU.
Edificio Jardines	Ámsterdam número 285 esquina Sonora en la colonia Hipódromo.	Edificio de estilo Art Decó, construido en los años 30 del siglo XX.	Conserva su uso como vivienda.
Casa Xochiquétzal	Plaza Torres Quintero núm14, Perímetro B.	Su construcción data del siglo XVIII. Inmueble ocupado por el cuartel de inválidos, un proyecto realizado en 1843.	Alberga a sexo servidoras adultas mayores en retiro o en condición vulnerable; espacio en que reciben de asesoría jurídica, médica y actividades culturales.

\* Son los proyectos de rehabilitación reportados en la documentación a mano; pudieran ser más los que conformen la lista, aunque se desconoce en qué proporción.

Fuente: Elaboración propia con base en FCHCM, 1994; Seduvi, 2006; INAH, 2007.

Imagen 17. Comparativa histórica del Museo Nacional de Arte Popular Mexicano



Fuente: <https://artsandculture.google.com>

Cuadro 35. Obras en que se han invertido recursos del STPDU (2010 a 2012)

Obra pública	Descripción de los trabajos	Localización	Inversión (MXN)	Período de Ejecución
Rehabilitación de banqueta	Sustitución de pavimentos para brindar accesibilidad total; instalación de un nuevo sistema de iluminación peatonal y vehicular; colocación de mobiliario urbano y saneamiento de la vegetación.	De la calle Miguel Ramos Arizpe (en el tramo de la Av. Puente de Alvarado) a la calle de Edison, Delegación Cuauhtémoc	\$ 3,500,000.00	ago 2012 – oct 2012
Rehabilitación del Monumento a la Madre	Limpieza profunda del monumento para retirar pintura y microflora, restitución de piezas, resane de ranuras e instalación de iluminación; impermeabilización de la plazoleta aladaña; restitución de escalones y saneamiento de la vegetación de su entorno.	Jardín del Arte. Delegación Cuauhtémoc	\$ 1,748,961.94	mzo – mayo 2012
Plaza Valentín Gómez Farías (2,300 m2)	Retiro de enrejados obsoletos, ordenamiento y consolidación de la vegetación, creación de cruces seguros, renovación de pavimentos, incorporación de mobiliario urbano, nuevo sistema de iluminación, retiro de señalización invasiva, instalación de drenes pluviales y rescate del brocal antiguo de la fuente.	Calles Ireneo Paz y Augusto Rodin. Delegación Benito Juárez	\$ 5,000,000.00	jul – sept 2011
Parque Hundido Proyecto de la Rampa Peatonal para el	Integración al Parque Hundido de un predio en su costado sur que resultaba de difícil acceso, debido a que presenta una pendiente pronunciada entre el nivel de la calle y la parte baja del parque. Con la construcción de una rampa de 160m2 de	Calle Millet, entre las calles de Perugino e Insurgentes. Delegación Benito Juárez	\$ 987,072.18	sept 2010 – julio 2011

Parque “Luis G. Urbina” (1,200 m2)	superficie en tres niveles y la reforestación de un área de 1,000 m2 se logró la recuperación de esta parte del parque, que hoy ofrece accesibilidad total a personas con capacidades diferentes.			
Rehabilitación urbana en la Alameda de Santa María la Ribera (546 m2)	Renovación de pavimentos para mayor accesibilidad, restauración de fuentes, instalación de nueva iluminación y bancas de recinto; Rehabilitación del Kiosco Morisco: limpieza general del monumento, restauración de los elementos de cantera del basamento, restitución del piso interior existente, tratamiento integral de los elementos metálicos y el plafón de madera, sello del domo y rehabilitación del sistema de bajadas pluviales.	Delegación Cuauhtémoc	\$ 8,284,396.48	jul – oct 2010
Corredor Peatonal Madero* (11,050 m2)	Demolición de banquetas y guarniciones existentes, nivelación y renovación de pavimentos en planos continuos para accesibilidad total, ensanchamiento de la banqueta sobre Av. Juárez de la calle de López a Eje Central Lázaro Cárdenas, instalación de un sistema de captación de agua pluvial, instalación de nuevas luminarias peatonales, mobiliario urbano y contenedores con vegetación, adecuaciones geométricas para facilitar el flujo peatonal sin ningún peralte, adecuaciones en cruces vehiculares priorizando al peatón sobre el automóvil, construcción de pasos a nivel.	Centro Histórico. Delegación Cuauhtémoc	\$ 30,709,127.00	jun – oct 2010
Restauración “Casa Rivas Mercado” (2,570 m2)	Recuperación de inmueble ante su hundimiento y deterioro estructural	Colonia Guerrero en la Calle de Héroes 43 y 45. Delegación Cuauhtémoc	Cantidad desconocida; abarcó diferentes administraciones; se sabe que también hubo recursos federales.	2007 – 2017

\* Proyecto en que se invirtieron recursos de diversas fuentes: GDF, SEDESOL y Fideicomiso F/54.

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Seduvi 2011 a 2012

Es necesario aclarar que esta investigación, de corte académico, no alcanza a documentar si ha habido actos de corrupción o malversación de fondos relacionados a este instrumento. Si acaso se advierten ciertos destinos poco relacionados con sus objetivos, como reporta el Punto de Acuerdo (desechado) promovido por la Diputada Vera (2014): “Durante los años de 2006 a 2009 se utilizaron recursos del fideicomiso para la adquisición de equipo de cómputo y la contratación de Talleres de Liderazgo y Dirección Estratégica (Expediente No. RR.S32/2009 INFODF)”. Por su parte, sobre el destino de los recursos en el período más reciente, la exfuncionaria Laura Janka alude la relativa facilidad con que el recurso podía ser ejercido al interior de la Seduvi, siempre que fuera justificado:

Cualquier proyecto o política podía justificar el uso del recurso. Lo único que había que decir era ¿cómo el dinero tenía beneficios en el Centro Histórico o en Áreas de Conservación Patrimonial? De ahí se financiaron varios estudios.

[El instrumento era] poco usado, poco conocido. Los recursos, nadie los peleaba. Se interpretaba como una bolsa de cosas diferentes, menores. A mí ya no me tocó ver una cantidad como para hacer una restauración del Ángel de la Independencia. [Se destinaba a] proyectos ejecutivos de espacio público en el Centro Histórico. Recuerdo un estudio a partir del cual se hizo la reforma del requisito de cajones de estacionamiento, y eso afectaba el patrimonio, [también] estudios específicos de Áreas de Conservación, estudios para el Programa General, etc.

Y luego en una Secretaría tan pobre, no hay nada para planeación [logística], para foros, eventos... había que justificar el destino, sí, pero era relativamente ágil; más fácil que pedirle a Finanzas.

### **3.5 Conclusiones: La transferencia de facto**

Mientras en el capítulo anterior se narran las condiciones en que irrumpieron nuevas formas para autorizar potencial de desarrollo, en este tercer capítulo se explicitan las reglas y los procedimientos desde los que operan. En un país donde estas posibilidades casi no son aprovechadas, la capital emerge como un horizonte de maniobra en que la zonificación se flexibiliza para autorizar un crecimiento más allá de lo proyectado en los ejercicios democráticos de planeación. Llama la atención la evolución normativa de este instrumento que pasó de anunciarse en un simple Acuerdo administrativo de 1988 a ser incluido en prácticamente todos los ordenamientos del régimen urbanístico; de esta trayectoria cabe hacer algunos apuntes a manera de sintetizar sus implicancias.

En el PGDU de 1996, se advierte el traslado de la carga tributaria (en materia de gravámenes a la propiedad) de un predio a otro como parte de la operación de transferencia, lo que lejos de materializarse, sólo contribuye a confundir conceptualmente la contribución por concepto de pago de transferencia con un impuesto. Por su parte, en el PGDU de 2003, se incluyeron las Áreas de Actuación en Suelo de Conservación como posibles áreas emisoras para transferencia de potencialidad del desarrollo, que, sin embargo, nunca han sido aprovechadas, ni se perfila hacerlo. Sin duda, la poca claridad en la definición de las áreas de intervención del instrumento es uno de los mayores problemas para su implementación y para su evaluación; esto se agravó desde que en la LDUDF de 2010 se promoviera la aplicación del STPDU en todo el territorio del Distrito Federal, y ya no sólo desde el Centro Histórico como emisor hacia las demarcaciones de la ciudad central como receptoras. Como se ha venido repitiendo, no existen condiciones para enmarcar una transferencia de un predio a otro como tal, en tanto no hay un registro formal de emisores ni receptores. Sumado a esto, hay un exceso de áreas declaradas como emisoras de potencial, lo que se desfasa de la demanda efectiva de suelo urbano. Considerar como superficie potencial edificable a las muchísimas hectáreas de suelo de conservación y a los muchos inmuebles dentro de los polígonos de Área de Conservación Patrimonial juega en contra de la lógica del instrumento. Si todas las áreas mencionadas representan potencial por adquirir (como indica el PGDUDF) prácticamente no habría límites para conformar la reserva de potencial, sino que sería infinita y accesible para cualquier desarrollador. Este argumento debiera ser suficiente para frenar la ficción de la transferencia, que no alcanzaría nunca a aprovechar semejante umbral de metros adicionales disponibles, pero que tampoco están siendo demandados con tal voracidad en el mercado de suelo. La numeralia que de las Áreas de Conservación Patrimonial por Alcaldía se presenta en el capítulo tiene por objeto dimensionar cuánta superficie susceptible de transferir existe, y lo extravagante que resulta semejante extensión. Asimismo, se pone en

evidencia la contradicción que permite a las Áreas de Conservación Patrimonial ser áreas emisoras y receptoras a la vez.

La revisión histórica del instrumento dio cuenta del ideal original sobre mantener en balance la intensidad de uso de suelo en áreas de alguna manera contiguas u homogéneas, con una zonificación asignada con base en su capacidad de soporte. Esto en la práctica ha sido desafiado, y ha dejado de ser un eje en la autorización de potencial de desarrollo; desafortunadamente, no hay manera de cotejar si alguna vez lo fue, salvo por los testimonios positivos de exfuncionarios públicos (que pueden no escapar a la idealización).

A todas luces queda expuesta la discrepancia entre las disposiciones normativas (que exceden las capacidades institucionales) y los procedimientos administrativos de facto que, aunque mejorables, siguen ciertos protocolos que vale la pena reconocer, como son el avalúo cercano al valor comercial del área receptora por parte de INDAABIN, la aprobación de un dictamen técnico del proyecto, el cálculo objetivo de las contribuciones y su publicación en la Gaceta Oficial. El hecho de que cada autorización de transferencia sea publicada es quizás el aspecto más positivo en la aplicación del STPDU. A diferencia de otros instrumentos a través de los que se autoriza potencial de desarrollo, de cada operación de transferencia se conocen las localizaciones beneficiarias, sus dimensiones y los montos recaudados. La gran deuda del instrumento es que no sea posible transparentar el destino de los recursos que captura el Fideicomiso, por su carácter privado.

El seguimiento de la implementación del STPDU da cuenta de una transformación gradual en sus objetivos, de manera que ha transitado de un fin recaudatorio para financiar la renovación del Centro Histórico y la conservación de su patrimonio, a uno relacionado con la promoción de vivienda social, hasta finalmente desdibujarse su sentido y terminar siendo “la caja chica” de una Secretaría. Es lamentable que el Fideicomiso mediante el que opera no esté sujeto a rendición de cuentas, lo que impide conocer el destino de los recursos capturados, que raramente se incluye en reportes oficiales. Sólo en uno de los informes recientes de actividades de la Seduvi (2011-2012) se ha conseguido rastrear las obras en que se invirtieron los recursos capturados por STPD, que fueron: la rehabilitación de una banqueta, de un monumento, de dos plazas públicas, de un parque, de un corredor peatonal, así como la restauración de un inmueble patrimonial. Sirvan estas obras para dar una idea de sus efectos recientes, que continuarán explorándose en el próximo capítulo.

Si bien el rastreo de los recursos captados es incierto, no debe soslayarse que por tres décadas se han estado cobrado recursos para la ciudad por incrementar las densidades constructivas. Esta aplicación ininterrumpida da cuenta de un instrumento vigente y disponible para su reapropiación y aprovechamiento. La “transferencia” –en su versión capitalina– es la materialización de un principio progresista sobre el suelo urbano. Aún y cuando no esté siendo aprovechado de manera óptima, hay que reconocer que su operación, aunque variable y perfectible, es una buena noticia para la ciudad, en tanto retoma el principio de avanzada de separar los derechos de construcción del derecho de propiedad.

## Cap. 4 Balance de la implementación del STPDU en la CDMX

Este capítulo final pone en perspectiva la implementación del STPDU en la Ciudad de México en cuatro apartados que vinculan los datos sistematizados del capítulo anterior con los objetivos del instrumento, en términos de su cumplimiento o falla; esto con miras a ajustes para su mejor aprovechamiento.

El primer apartado hace un balance de los objetivos alcanzados, con base en la información oficial disponible, particularmente limitada para años previos al 2004. A partir de la consulta de experiencias de transferencia de potencial constructivo en otros países, se adelanta que el aprovechamiento del instrumento en la capital es limitado. En la práctica, la preservación ambiental no se plantea como un objetivo, aun cuando está referida en la ley. Esto es una generalidad en el país que aún no aprovecha la venta o transferencia de derechos de desarrollo para causas ambientales. Se mencionan casos en Estados Unidos donde se procura evitar que tierras de cultivo y espacios abiertos atraviesen procesos de urbanización a través de estos instrumentos, e igualmente, se presenta la discusión de una iniciativa trunca en este sentido, en Quintana Roo, para mitigar los impactos derivados del desarrollo costero en una Reserva de la Biosfera. Por su parte, la densificación urbana se identifica como uno de los objetivos eje de la política urbana reciente, que consigue materializarse a través no sólo de las operaciones de transferencia sino mayormente de otros instrumentos con fines similares, pero con mayores ventajas para los desarrolladores en su aplicación. Para dar un panorama del uso del instrumento, se presenta el tamaño de los proyectos que aprovechan edificabilidad adicional y la sumatoria de superficie autorizada en los últimos años. Igualmente, se hace una breve revisión al concepto de conservación patrimonial, a las diferentes etapas de revitalización del Centro Histórico, a los instrumentos jurídicos para financiar esta política, y al potencial del STPDU en la materia.

En el segundo se aclara que el STPDU, en los términos de su implementación actual, se trata más bien de una venta de derechos de desarrollo, y no de una transferencia, al no haber un padrón de emisores y receptores de potencial constructivo. Asimismo, se expone cómo el instrumento compite con otros que ofrecen mayores ventajas para los desarrolladores en términos de tiempos y costos. Para ello, se contrasta la implementación del STPDU con la asignación o relocalización de derechos de desarrollo a partir de figuras como la fusión de predios, los polígonos de actuación y los Sistemas de Actuación por Cooperación. Esto revela la demanda de derechos de desarrollo que existe en la capital y la necesidad de regularlos de manera más provechosa para la ciudad.

El tercer apartado enlista las dificultades que el STDU presenta en su implementación, particularmente relacionadas a su limitado uso y aprovechamiento, así como a la falta de transparencia y rendición de cuentas en cuanto a la autorización de operaciones y el manejo de recursos captados.

Por último, el apartado en torno a propuestas de ajustes al instrumento se centra en las posibilidades de regular la edificabilidad desde límites máximos definidos en los programas de desarrollo urbano. Se refiere igualmente la necesidad de establecer mecanismos de evaluación a partir de información pública y sistematizada, y de vincular los recursos capturados con obras públicas en la misma zona donde se autoriza la edificabilidad adicional para construir una percepción social positiva en torno al instrumento.

## 4.1 Objetivos del STPDU

La transferencia de derechos de desarrollo en México difícilmente ha explorado más ventajas que la de captación de recursos. Carlos Morales critica que en la CDMX el instrumento se conciba más desde su sentido pragmático para negociaciones específicas, que como una práctica más amplia; en palabras del autor:

La transferencia de potencialidad de desarrollo consiste en la venta de privilegios de la construcción de propietarios de una zona emisora que no puede ejercer el potencial de construcción que la abundancia de servicios zonales le permite, por la prohibición a la demolición de edificios históricos. Los privilegios pueden ser comprados por propietarios en una zona “receptora”, que requieren una autorización del gobierno para alcanzar una densidad mayor a la que originalmente les autoriza la normatividad urbanística, porque hay demanda de espacio inmobiliario por las ventajas de localización que representa (Morales, 2004:1).

Lo anterior no es necesariamente una mala noticia. De esta ‘venta de privilegios’ destaca el hecho de que, por tres décadas se han estado cobrando recursos para la ciudad por incrementar las densidades constructivas, nada despreciable si se considera que estas operaciones son la materialización de un principio progresista sobre el suelo urbano. Aun cuando se esté desaprovechando el potencial del STPDU como herramienta de ordenamiento territorial, su operación retoma el principio de avanzada de separar los derechos de construcción del derecho de propiedad. En este apartado se evalúa el cumplimiento de tres objetivos comunes en la aplicación de instrumentos de transferencia de derechos de desarrollo: 1) la preservación ambiental; 2) la densificación urbana; y 3) la conservación patrimonial.

### 4.1.1 Preservación ambiental

Existen muy distintas fuentes de financiamiento para iniciativas de preservación ambiental, y de mitigación y adaptación al cambio climático. Éstas pueden ser: la cooperación gubernamental, la cooperación privada y el mercado de capitales, que a través de diversos intermediarios (de manera aislada, bilateral o multilateral) participan a través de mecanismos como son: fondos públicos, mercado de carbono, bonos forestales, pago por servicios ambientales, productos verdes ofrecidos por la banca, y una amplia gama de mecanismos fiscales.

A propósito del objetivo que nos ocupa en este apartado, es pertinente mencionar uno de los hitos en la agenda ambiental, el protocolo adoptado en la Conferencia de Kyoto en 1997. En él se pautaron reglas para el comercio internacional de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (mercado de carbono). Sin ser éste el espacio para discutir el balance del protocolo de Kyoto, cabe reflexionar en torno a la aparente paradoja entre el objetivo de reducir emisiones y la medida de permitir su comercialización. Una mirada radical juzgaría lo anterior como una carta abierta para emitir gases, cuando en realidad, se pretende todo lo contrario. Éste sería uno de esos casos en que la captura de más recursos constituye un fracaso del instrumento. En términos precisos, regular el cobro de créditos por emitir gases a partir de su valor de transacción es una solución de mercado, no una respuesta estructural, y debe ser sopesada como tal. El mismo razonamiento es aplicable para la venta o transferencia de derechos de desarrollo. En los casos donde se busca limitar el desarrollo, cabe fijar un valor a modo de desincentivar la práctica, y de manera simultánea –que no prioritaria–, captar

recursos para fines relacionados con la preservación. Para cerrar esta comparación conviene destacar como diferencias sustantivas entre los derechos de desarrollo y las cuotas de emisión de gases, que los primeros están anclados al suelo y su transacción ocurre por un largo período, mientras que los segundos pueden ser puestos a la venta una y otra vez (Rénard, 2007:41).

En el marco de las cada vez más iniciativas para la preservación de suelo no urbanizado en diferentes partes del mundo, interesa aquí destacar la venta o transferencia de derechos de desarrollo en cuanto a su potencial para evitar que tierras de cultivo y espacios abiertos atravesen procesos de urbanización, por motivos ambientales, agrícolas, estéticos y de control de crecimiento (Miller y Krieger, 2004). Los programas de transferencia de derechos de desarrollo han cobrado especial relevancia como una herramienta que procura la contención del desarrollo, al compensar económicamente a los propietarios del suelo para que conserven su vocación agrícola o ambiental. En este sentido opera en México el Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales desde 2006 (con iniciativas precursoras), operado por la Conafor, con énfasis en fortalecer el manejo comunitario de recursos naturales a través de subsidios (De la Mora, 2019). En Estados Unidos, los derechos de desarrollo son aprovechados de manera significativa para preservar suelo no urbanizado. Ésta es la orientación de los programas de transferencia de derechos más maduros en aquel país, como el de Manheim Township (Pensilvania), Montgomery County (Maryland), y la reserva de Pinelands (New Jersey) (Machemer & Kaplowitz, 2022). Bajo los lineamientos apropiados, estos esquemas contrarrestan en cierto grado los impactos del crecimiento urbano y garantizan la función ambiental de la propiedad.

En México, se registra sólo un intento formalizado de aprovechar los derechos de desarrollo para mitigar los impactos derivados del desarrollo costero en la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an (650 ha aproximadamente) en Quintana Roo. El episodio ha sido registrado por Juan E. Bezaury Creel, única de este tipo en el país, aunque con resultados poco significativos en el territorio. El Arq. Juan Bezaury (2003), comprometido ambientalista y uno de los promoventes de la iniciativa, afirma en un documento elaborado para la Semarnat y el gobierno estatal, que el aprovechamiento de los Derechos de Desarrollo había aparecido ya referido desde el Programa de Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum (P.O.G. Q.Roo 1994), y se reactivó en la discusión sobre su actualización en 1997, aunque no quedó reconocido como estrategia para la conservación y el uso sustentable de la Reserva, como sí ocurrió más tarde en el Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an.

El esquema planteado era lo más parecido al modelo de transferencia norteamericano —referencia entre quienes promovieron la iniciativa—, en que una zona emisora transfiere sus DD directamente a una zona receptora. Sin embargo, de acuerdo con el Bezaury no se ha conformado un mercado de venta de derechos de desarrollo porque no hay las condiciones, particularmente en cuanto a valores competitivos del suelo. En este caso, los derechos de desarrollo están constituidos por el número de cuartos de hotel por hectárea que pudieran ser transferidos de un predio a otro dentro de la Reserva. Mediante el mecanismo se buscaba fomentar la venta de derechos en las zonas emisoras, a manera de, por un lado, compensar a los propietarios por las restricciones ecológicas, y por otro, incentivar el desarrollo turístico de muy baja densidad para brindar alternativas de empleo dentro de la zona para los habitantes locales. La iniciativa no prosperó como estaba planteada. En primera, porque a lo largo de diez años del proceso de ordenamiento ecológico en la zona, la tenencia de la tierra cambió. Los grandes terrenos frente al mar se fraccionaron cada vez más, y el interés por

desarrollarlos era intermitente. Ahora bien, para su instrumentación, había que promover modificaciones al Código Civil de Quintana Roo, lo que no se hizo, por lo cual, se optó por movilizar una variante de los derechos de desarrollo, la denominada “transferencia de servidumbres de desarrollo”, que quedó referido en el Programa de Ordenamiento Ecológico de la Zona Costera de la Reserva de la Biosfera Sian Ka’an como sigue:

El Municipio correspondiente y la CONANP a través de la Dirección de la Reserva, en el ámbito de sus respectivas competencias instalarán el registro y control de las servidumbres que con motivo del POET se lleven a cabo entre los particulares que voluntariamente así lo determinen. Dichas servidumbres deberán constar por escrito y se establecerán ad perpetum y de manera irrevocable. En el registro de servidumbres se especificarán los datos correspondientes a la inscripción del gravamen en los Registros Públicos de la Propiedad, así como las demás características, medidas y colindancias de los predios destinados para tal fin. (...) Una vez establecida la servidumbre voluntaria, la autoridad Municipal otorgará la Licencia de Uso del Suelo resultante y definitiva, tanto al predio dominante como al predio sirviente, misma que será inscrita en el registro de servidumbres. (Periódico Oficial del Gobierno de Quintana Roo, 2002:24)

En el recuento que hace Arellano-Guillermo (2005) sobre los instrumentos económicos de política ambiental en beneficio de la Reserva de la Biósfera Sian Ka’an, se narra la negativa de autoridades locales para implementar este nuevo mecanismo. A pesar de ello, no se perdió la discusión sobre las posibilidades de transferir el derecho de desarrollo, desde un predio donde por motivos ambientales no fuera conveniente construir, hacia otro con las condiciones para hacerlo. Tal posibilidad quedó referida en el esquema de “Servidumbres Voluntarias”, que estaban ya consideradas en el Código Civil de Quintana Roo (Congreso Q. Roo, 1980). El concepto de “servidumbre” fue recuperado en el Ordenamiento Ecológico como aquello que se establece sobre un inmueble para el beneficio y servicio de otro perteneciente a distinto dueño, y es de este modo como se establece la relación entre el llamado “predio dominante” (receptor) y “predio sirviente” (emisor). El episodio en esta entidad es interesante por cómo se discutió la posibilidad de un mercado de derechos de desarrollo, y la forma en que se invocó un lenguaje jurídico preexistente para este nuevo fin.

Por su parte, en la Ciudad de México, si bien la Ley de Desarrollo Urbano refiere la conservación ambiental entre los objetivos del STPDU, nunca una operación de transferencia se ha promovido con ese motivo, ni hay indicios de iniciativas próximas en este sentido. En su versión vigente se establece que “Las áreas de actuación en el Suelo de Conservación, serán exclusivamente áreas emisoras de potencialidad de desarrollo” (art. 84), con lo anterior, queda claro que el suelo de conservación no puede ser receptor de desarrollo, pero no se resuelve cómo traducir (operativamente) el valor ambiental del suelo en potencial de desarrollo. Al respecto, opinó Roberto Eibenschutz en entrevista lo siguiente:

El instrumento se planteó también para suelo de conservación, en donde resulta todavía más forzado decir que hay un potencial de desarrollo. Porque en suelo de conservación no hay potencial de desarrollo, y la idea es que no se desarrolle. La venta ahí es bastante menos clara, pero el utilizar los recursos para adquirir servicios ambientales suena razonable.

Está claramente identificada la reticencia generalizada en el gremio de urbanistas ante el hecho de que un área verde emita derechos de desarrollo. La ficción en este caso se percibe con suspicacia, y de aprovecharse al extremo, pudiera generar una oferta de derechos de desarrollo que supere por mucho la demanda. De acuerdo con el PGOT, el Suelo de

Conservación (SC) actualmente ocupa 54,286.6 ha, que representan el 36% de todo el territorio capitalino. Cuando la normatividad define al suelo de conservación como zona emisora de potencial de desarrollo, ¿significa que estas 54 mil hectáreas pudieran conformar una bolsa “verde” de potencial de desarrollo? Ahora bien, tampoco parece que se tenga presente a la transferencia de potencialidad como un mecanismo de control del crecimiento, pues al no haber un padrón de emisores de potencial constructivo no se está restringiendo intencionalmente el crecimiento en ciertas zonas, sino que únicamente se está incentivando en otras, tal como se aborda en el siguiente apartado

#### **4.1.2 Densificación urbana**

En el repertorio de instrumentos que regulan la densidad constructiva, la transferencia de potencialidad permite una mayor superficie de construcción en dos modalidades sobre el diseño arquitectónico, esto es: mayor superficie de desplante (en detrimento del área libre), o bien, más niveles de construcción. Aunque en términos generales, la primera posibilidad se ha aprovechado en menor medida, es interesante que una menor área libre sea más deseable para algunos desarrolladores que más niveles de construcción, ¿qué implicaciones tiene esto sobre el uso y apropiación de los espacios construidos?

Hay al menos 16 operaciones de transferencia de potencialidad en que los desarrolladores estuvieron dispuestos a construir incluso menos superficie de la que el Programa de Desarrollo Urbano permite, a cambio de reducir su área libre. Lo anterior puede deberse al interés en mayores márgenes de ganancia y/o a la proyección de diseños arquitectónicos peculiares. Esto se observa particularmente en las edificaciones medianas de vivienda, construidas sobre la mayor parte del desplante, y que reservan la última planta para terraza. Si bien la distribución de metros de construcción en un proyecto no debiera sacrificar la adecuada ventilación e iluminación para garantizar la habitabilidad de los espacios (de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Construcciones), en la práctica, las áreas libres (con usos funcionales como el acceso y la convivencia) se han visto desfavorecidos, particularmente en las viviendas de interés social. Esta tendencia abre una discusión en torno a los ‘regímenes de publicidad de los espacios’ entendidos como “aquellos que definen qué usos y qué públicos tienen acceso al espacio” (Staeheli y Mitchell, 2008). Si se acepta que una menor área libre en un edificio de vivienda representa restricciones de acceso a espacios comunes para sus habitantes, el efecto material de la transferencia de potencialidad en este sentido puede comprometer las condiciones de habitabilidad. Cuando la obligación de ceder cierta proporción de la superficie del terreno para área libre que se establece en la Norma 1 de ordenación es redefinida al aplicar la ‘Norma 12 sobre el Sistema de Transferencia de potencialidad de desarrollo urbano’, se está autorizando un intercambio entre el valor de uso de las áreas libres y el valor de mercado de su superficie. El carácter público de los espacios dentro y fuera de las edificaciones debe ser parte de la discusión al momento de autorizar transferencia de derechos de desarrollo. En esta línea, cabe citar la experiencia de Estados Unidos, en la década de los sesenta, donde se negociaron mayores alturas y conversiones de zonificación a cambio de la provisión de espacios públicos (plazas y galerías), que fueron objeto de intensas discusiones en torno a su (limitada) funcionalidad (Bressi, 2002); de acuerdo con las críticas, los bonos de densidad se tradujeron en plazas públicas subutilizadas.

Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de más niveles de construcción, el STPDU tuvo su mayor beneficiario en los proyectos de vivienda social. Pero antes de ahondar en ello, cabe decir que la densidad constructiva autorizada por el STPDU ha sido mayormente recibida en

proyectos de tamaño mediano y no en las grandes torres. La aportación total del instrumento a la superficie construida de la Ciudad de México es de apenas 75,669 metros cuadrados (equivalente a casi tres Torres Latinoamericanas), mayormente materializados en 1 o 2 niveles adicionales de construcción por proyecto, y 3 niveles en el caso de conjuntos de vivienda social. En el Cuadro 36 se clasifican los 96 proyectos en que se han autorizado operaciones de transferencia con base en el tamaño de superficie total de los proyectos. El balance sirve para determinar que la edificabilidad adicional no se acumula en pocas torres grandes, sino que se distribuye entre proyectos que no rebasan los diez mil metros cuadrados. De los 50 proyectos categorizados como ‘Medianos’, únicamente 9 sobrepasan los 5 mil metros de construcción. Esto no es un dato menor si se atiende al requerimiento de dictamen de Impacto Urbano o Urbano-Ambiental que señala la ‘Norma 19. Estudio de impacto urbano’ para aquellos proyectos a) de vivienda con más de 10,000 m2 de construcción; b) de oficinas, comercios, servicios, industria o equipamiento con más de 5,000 m2 de construcción; c) de usos mixtos (habitacional, comercio, servicios o equipamiento con más de 5,000 m2. La norma menciona otros criterios, pero de momento estos tres permiten afirmar que sólo una tercera parte de los proyectos en que se ha autorizado transferencia de potencialidad ha requerido Dictamen de Impacto Urbano.

*Cuadro 36. Clasificación de proyectos con STPDU autorizada, por tamaño de superficie total construida*

Tamaño de superficie construida	de superficie total	Criterio clasificación (m2)	de No. proyectos	de Sumatoria de m2 adicionales autorizados por aplicación de STPD
Muy grande		Mayor a 50,001	11	13,427
Grande		Entre 50,000 y 10,001	14	18,537
Mediano		Entre 10,000 y 1,001	51	38,688
Pequeño		Entre 1,000 y 100	22	5,016
<b>Total</b>			<b>98</b>	<b>75,669</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la GODF.

Como se revisó en el segundo capítulo, el giro de las políticas urbanas en la última década hacia el modelo de ciudad compacta se advierte en la promoción de instrumentos que posibilitaron la densificación de ciertas áreas de la Ciudad de México. El tercer capítulo demostró que la mayor edificabilidad obtenida por transferencia benefició a proyectos grandes (mayores a diez mil metros cuadrados) y medianos de vivienda y oficinas en la Alcaldía Cuauhtémoc, y a proyectos medianos y pequeños (menores a mil metros cuadrados) de vivienda de interés social en la Alcaldía Venustiano Carranza; fueron treinta y dos proyectos de este tipo en las ‘Áreas de impulso’, desarrollados entre 2009 y 2010. Este descubrimiento condujo a averiguar sobre los instrumentos aplicables vigentes, con enfoque de vivienda inclusiva, es decir, cuyos objetivos son generar vivienda asequible y fomentar la

inclusión social, disminuir la segregación y discriminación a través de la mezcla física de hogares con diferentes ingresos (Rojas, et. al. 2019: 12). Los hallazgos se enmarcan en el “Programa de Reactivación Económica y Producción de Vivienda Incluyente, Popular y de Trabajadores”, que entró en vigor el 17 de junio de 2020 (aunque algunos tienen una historia más amplia).

El instrumento más reciente es el “Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente” (PRUVI), cuya propuesta original establecía que el 30 % de un proyecto inmobiliario nuevo se destine a vivienda asequible, esto en los doce corredores<sup>104</sup> definidos para su aplicación. Desde su anuncio al cierre de esta investigación, no se registran proyectos con tales características. Vale la pena comentar que en marzo del 2022 se redujo la proporción al 20% con base en la revisión interna de las corridas financieras de los proyectos, esto para garantizar su factibilidad en consideración de los altos valores de suelo en zonas centrales. El Programa no hacía alusión directa a mayor densidad constructiva, pero sí a mayor ‘densidad de vivienda’<sup>105</sup> respecto a lo permitido en los planes. La propuesta no es novedosa si se considera al ‘Sistema de Incrementos a la Densidad Habitacional’ que ya se definía en el Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1989 de la siguiente manera:

El sistema sirve para incrementar el número de viviendas que como regla general permiten las diversas zonas secundarias de carácter habitacional. Esto es aplicable solamente al desarrollo de vivienda de interés social, popular y de arrendamiento, mediante porcentajes acumulables sobre el número de viviendas que permite el Programa Parcial<sup>106</sup> correspondiente. (PDDUDF, 24 de abril de 1989:17)

Un antecedente reciente de este tipo de flexibilidad es el de la zona de Granadas, al poniente de la capital, cuya intervención implicó un aumento significativo de unidades de vivienda, destinadas finalmente para población de ingresos altos. Esto se materializó a partir de las posibilidades del nuevo Plan Maestro, así como de otros instrumentos, por ejemplo, la ‘Bolsa de Vivienda’<sup>107</sup> y el Fideicomiso (de carácter privado) que administra aportaciones por sustitución de medidas de mitigación e integración, mismas que son reducidas de manera diferenciada según la superficie destinada a uso habitacional de los nuevos proyectos. En 2014, con el fin de potenciar la zona y aumentar población residente, se emprendió un ejercicio de planeación sobre 363 hectáreas (12 colonias) que implicó la redistribución del número de unidades de vivienda permitidas, es decir, una suerte de transferencia –de emisores a receptores dentro de la misma zona– no de edificabilidad sino de densidad de

---

<sup>104</sup> Centro Histórico, Eje Central, Pino Suárez- Tlalpan, Avenida Hidalgo – México Tacuba, Ferrocarriles Nacionales – Xochimanca, Reforma Norte, Chapultepec, Insurgentes Norte, Atlampa, Vallejo I, SAC Tacubaya, Zona Rosa.

<sup>105</sup> El número de viviendas que se puede construir en una superficie de terreno, dado por la relación de unidades de vivienda por hectárea. En algunos casos se compone de literales que se basan en el lote tipo y metros cuadrados mínimos de vivienda por zona. A decir del Dr. Ignacio Kunz, este parámetro debiera dejar de utilizarse por sus efectos excluyentes; y es que aunque en la mayoría de ciudades se ha eliminado, incluso temporalmente en la Ciudad de México, la densidad de vivienda es aún el criterio para regular la intensidad de ocupación de la vivienda en México.

<sup>106</sup> Considerese que entonces ‘Plan Parcial’ representaba lo que hoy denominamos ‘Plan Delegacional’, es decir, el que corresponde a cada Alcaldía.

<sup>107</sup> Que “acumula todas las viviendas disponibles dentro del área de actuación que por proyecto no han sido utilizadas y las redistribuye por sector, conforme a las necesidades y características específicas del territorio y de cada proyecto en cuestión”. Para más información pública sobre el instrumento ‘Sistema de Actuación por Cooperación Granadas’, consultar: <http://seduvi.proyectosurbanos.cdmx.gob.mx/s.a.c./granadas.html>

vivienda. La maniobra reajustó los términos de la ‘Norma 11. Cálculo del número de viviendas permitidas e intensidad de construcción con aplicación de literales’, que estima el número de viviendas que se puede construir a partir de la superficie del predio, el número de niveles, el área libre y la literal de densidad que determina el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano.

Otro instrumento es la ‘Norma para Impulsar y Facilitar la Construcción de Vivienda para los Trabajadores Derechohabientes de los Organismos Nacionales de Vivienda en Suelo Urbano’. Ésta permite construir nueve niveles en determinadas zonas y corredores con ventajosa accesibilidad, para unidades de vivienda ofertadas a los Trabajadores Derechohabientes de los Organismos Nacionales de Vivienda (como Infonavit y Fovissste). Entre sus objetivos están: incentivar la producción de vivienda asequible; promover la mezcla de tipos y tamaños de vivienda; fomentar la vivienda conectada y cercana a las fuentes de trabajo, a los servicios y a los sistemas de transporte público estructurado; impulsar la actividad económica y social a partir del comercio y los servicios en plantas bajas. Resalta de estas intenciones la priorización de la accesibilidad, toda vez que, en América Latina, las viviendas construidas masivamente se localizan en las periferias urbanas, en espacios muchas veces carentes de infraestructura y servicios, lo que agudiza los problemas de segregación urbana (Arnold, 2019).

Por último, debe mencionarse la ‘Norma 26 para Incentivar la Producción de Vivienda sustentable, de Interés Social y Popular’<sup>108</sup>, mediante la cual se incrementa el potencial de desarrollo del predio a seis niveles de altura, y que en conjunto con el STPDU se ha aprovechado para construir este tipo de vivienda<sup>109</sup>. Operativamente, los proyectos de vivienda promovidos por organismos públicos son beneficiados con una tasa cero en el pago de la Cesión Onerosa de Derechos. Desde una propuesta académica, Guillermo Bistrain (2000) sostiene que los objetivos del STPDU debieran ser la redensificación y la promoción de vivienda de interés social. Igualmente, para Roberto Eibenschutz el instrumento tiene potencial para proveer espacio óptimo para vivienda dirigida a población de bajos recursos:

Si tomamos en cuenta el potencial aprobado para desarrollo que no se está utilizando, probablemente podría estar incluida ahí toda la población que en este momento está ocupando asentamientos irregulares en la periferia, en términos de capacidad.

El producto de la venta de derechos de desarrollo puede hacer que se generen recursos para atender a la Vivienda de Interés Social y a la compra de reservas territoriales. Sabemos que mucho del suelo en la ciudad construida es de densidad muy baja. Hay lotes de 200 o 500 metros que dan a avenidas importantes que tienen una casita de un nivel, o que no tienen nada, que son lotes baldíos que están engordando.

De alguna manera, resulta una preocupación que el esfuerzo público por subsidiar vivienda social se desaproveche al grado de que ésta quede en manos de población no vulnerable, como es el caso cuando se llega a ofertar en plataformas de alojamiento turístico

---

<sup>108</sup> Cabe señalar que desde el 19 de agosto de 2013 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el “Acuerdo por el que se suspende temporalmente la recepción y gestión de solicitudes que se presentan ante la Ventanilla Única de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, relativas a cualquier acto administrativo que implique la aplicación de la Norma de Ordenación Número 26”. Múltiples Avisos se publicaron para prorrogar esta suspensión, hasta que el 21 de agosto de 2020 se notificó que la suspensión temporal no aplicaba para proyectos desarrollados por el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México u otros Organismos Públicos.

<sup>109</sup> En la Ciudad de México, se considera ‘vivienda popular’ aquella que no excede de 25 veces el salario mínimo anualizado, y ‘vivienda de interés social’ aquella que no excede de 15 veces el salario mínimo anualizado.

(tipo Airbnb). El mismo riesgo, en cuanto a los usuarios finales, corren iniciativas como el Programa Emergente de Vivienda en Alto riesgo estructural, que financió la rehabilitación de 34 inmuebles en el Centro Histórico (INAH, 2007), y el ‘Programa de reconstrucción’ en respuesta al sismo de 2017, el cual autorizaba mayor potencialidad a cambio de financiar la reconstrucción de inmuebles afectados. Vale la pena extenderse sobre este último por su valor en la discusión sobre los derechos adicionales de edificabilidad. Claudia Acosta y Julio César Fuentes (2021) abordan puntalmente el tema, y sobre la transferencia de potencialidad opinan que:

Con ella se hubiera podido incrementar el número de niveles y reducir el área libre de los proyectos de edificación en los predios clasificados como receptores de potencialidad (GOCDMX 2017e). No obstante, a pesar de estar incluido en el artículo 44 de la primera ley, el STPDU nunca se puso en marcha porque fue considerado únicamente como una opción ante casos en donde los edificios dañados o colapsados estuvieran ubicados encima de una falla del suelo, o bien, que se tratase de edificios con valor patrimonial

Si bien se reconoce que la transferencia no se utilizó en este proceso, destaca su consideración para apoyar a los damnificados por la pérdida de su patrimonio, específicamente en los casos donde el suelo quedó fracturado. En este contexto, la transferencia hubiese aplicado desde una lógica de compensación a los propietarios (por un desastre natural).

Una de las normas complementarias a la aplicación del STPDU es aquella ‘Para la Producción Social de Vivienda’ que permitió, entre 2009 y 2010, incrementar tres niveles de construcción y reducir el área libre en treinta y dos predios destinados a vivienda social en Venustiano Carranza. El Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (2005) de esta alcaldía establece en sus ‘Normas de Ordenación Particulares’ que “con el objeto de apoyar a las familias residentes en la entidad en el caso de proyectos para viviendas localizados en el Área de Impulso se podrá optar por la zonificación H6/20/Z”<sup>110</sup>. La anterior concesión está condicionada al debido trámite ante la Seduvi y a la firma de la Cesión Onerosa de Derechos, entre el propietario del predio receptor de metros cuadrados adicionales y el Fideicomiso del STPDU. Asimismo, el beneficio de la tasa cero por metros adicionales construidos está sujeto a que los proyectos de vivienda sean promovidos por organismos públicos, comercializados sin rebasar 15 veces el salario mínimo diario vigente. En el listado de proyectos de vivienda social en que se aplicó el STPDU destaca por su tamaño el proyecto de Aluminio no. 374 en la colonia Felipe Ángeles, cuya superficie de desplante abarca 2,563.72 m<sup>2</sup>, siendo su superficie total de construcción de 7,135.45 m<sup>2</sup>. Cabe hacer mención de que ningún otro proyecto de vivienda social en que se aplicara el STPDU registra dimensiones parecidas. El resto de las superficies disponibles para este tipo de obras van de entre los 115 y los 645 m<sup>2</sup>. En ningún otro período se identifica una inercia similar, lo que es desafortunado dado el déficit de vivienda de interés social en la capital, que a decir del especialista Rafael Valdivia sólo se construye si hay subsidios institucionales que amortigüen el impacto de los costos directos para el sector inmobiliario privado (Nexos, 2019). Cabe aquí hacer mención de que en la Ciudad de México la oferta de vivienda (en venta y renta) presenta los precios más altos de todo el país, según coinciden diversas fuentes.

---

<sup>110</sup> Habitacional; 6 niveles máximos de construcción; 20% mínimo de área libre y número de viviendas resultado de dividir la superficie máxima de construcción entre la superficie de cada vivienda

### 4.1.3 Conservación patrimonial

En su primera fase de implementación, a través del STPDU se obtuvieron recursos para la restauración de inmuebles patrimoniales de la Ciudad de México, en el marco del Programa de Revitalización del Centro Histórico. Con el paso del tiempo, vemos que este fin se diluyó, aunque perduraría cierta relación con el patrimonio cultural urbano. Cabe recordar que el objetivo del instrumento –con base en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2010, Art. 82)– es “generar recursos que sean destinados al mejoramiento, rescate y protección del patrimonio cultural urbano, principalmente del Centro Histórico”.

Los intentos por ‘rescatar’<sup>111</sup> el Centro Histórico han sido varios desde la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días. El programa “Échame una manita” fue uno de los esfuerzos público – privados más relevantes en la primera mitad de la década de los noventa. El primer plan integral de rescate del Centro Histórico fue presentado en 1964 por el reconocido historiador José Iturriaga Saucó. El Fideicomiso Centro Histórico de la CDMX<sup>112</sup> se creó formalmente el 18 de diciembre de 1990, de carácter privado en sus inicios, presidido por Antonio Ortiz Mena, entonces director general de Banamex. Fue hasta el 28 de febrero de 2002, con el “Octavo Convenio Modificatorio al Contrato Constitutivo del Fideicomiso Centro Histórico de la CDMX” que se convirtió en un Fideicomiso Público y dependiente del Gobierno de la CDMX. El 14 de agosto de 2001, se conformó el Consejo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico con la participación del gobierno, sector privado y sociedad civil, cuyo Comité Ejecutivo fue presidido por el Ing. Carlos Slim. Fue en 2002 que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en coordinación con el Gobierno Federal y Telmex –que proporcionaba la plataforma tecnológica– activó el Programa de Seguridad Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México. Recientemente se publicó el Plan de Rescate del Centro Histórico 2020-2024, con un novedoso programa de vivienda incluyente que, al cierre de esta investigación no se ha materializado en unidades de vivienda. Estas fechas dan cuenta de sus diferentes fases, así como de la institucionalización de organismos y programas con ese objetivo<sup>113</sup>.

Las anteriores iniciativas son parte de dos tendencias que, aunque pueden ir de la mano, conviene distinguir. Por un lado, están los esfuerzos por revitalizar los centros históricos a partir de actividades económicas, turísticas y culturales, y, por otro lado, están las intervenciones orientadas al rescate y protección del patrimonio arquitectónico y urbano. Si bien ambas están ampliamente documentadas por la academia y algunas agencias internacionales, lo que aquí interesa es específicamente el tema de su financiamiento, para lo que conviene partir de la pregunta ¿quién debe financiar el patrimonio cultural urbano? o más concretamente, ¿por qué habría de rescatarse un inmueble (incluso de propiedad privada)

---

<sup>111</sup> Un recuento crítico del proceso de rehabilitación de los centros históricos en América Latina se puede consultar en Carrión, 2007. La noción de ‘rescate’ frente al deterioro es ampliamente extendida en los análisis de políticas urbanas de la región. También son valiosos los trabajos publicados por Alejandra Leal (2015, 2016) sobre la racialización de los sectores populares en los procesos de renovación urbana de la Ciudad de México.

<sup>112</sup> De acuerdo con el propio Fideicomiso, sus objetivos son “promover, gestionar y coordinar ante los particulares y las autoridades competentes la ejecución de acciones, obras y servicios que propicien la recuperación, protección y conservación del Centro Histórico de la CDMX, así como el diseñar acciones y proyectos específicos para el mejoramiento del mismo, promoviendo su ejecución y financiamiento”.

<sup>113</sup> Para un análisis de las políticas urbanas, habitacionales y de recuperación del patrimonio en el Centro Histórico de la Ciudad de México entre 2001 y 2006, ver Delgadillo, 2008. El texto evidencia cómo la acción pública con estos fines privilegió al sector privado.

con recursos públicos? La respuesta se fundamenta en el valor patrimonial que aporta el inmueble al conjunto de la ciudad, lo que a su vez puede atribuirse a motivos estéticos, culturales o económicos. Esto tiene que ver con la institucionalización de la protección del patrimonio cultural urbano, y a mayor escala, con la función de las zonas históricas en las ciudades contemporáneas. Precisamente, la tesis de Cecilia Barraza discute cómo la construcción conceptual del ‘patrimonio cultural urbano’ en la Ciudad de México partió de la percepción de su degradación y destrucción en la década de los sesenta y setenta, hasta llegar al grado en que el concepto se convertiría en un “catalizador de reflexión en torno a la propia práctica de planeación urbana” (2014:5). Sobre la toma de conciencia de la amenaza que representa la urbanización para el patrimonio, la tesista invoca a una de las teóricas más importantes del urbanismo:

La formulación de la protección del patrimonio en contextos urbanos surge en los años sesenta en el marco de la expansión urbana percibida como incontrolable y amenazante para los elementos históricos y culturales de la ciudad. “La noción de patrimonio histórico urbano se constituye a contracorriente del proceso de urbanización dominante” nos dice la urbanista francesa Françoise Choay. (Barraza, 2014:45)

Como reacción a estas discusiones siguió la definición de zonas de protección histórica y de los correspondientes mecanismos de protección institucional. En muchos países, las protecciones han sido introducidas en el formato de catálogos de edificios protegidos (por su atractivo histórico o arquitectónico). Esas protecciones implican regulaciones restrictivas (de larga duración), pero también formas de compensación indirecta, como pueden ser subsidios, facilidades administrativas, exenciones fiscales y la posibilidad de transferir o vender potencial constructivo. Patrice Melé (2006) se refiere al programa de transferencia de potencialidad como un episodio muy particular del urbanismo mexicano, que hasta entonces no había considerado la compensación de restricciones al derecho de propiedad; no deja de sorprender al autor que fuese la política patrimonial la que empujara a ello.

En el Cuadro 37 se presenta el conjunto de instrumentos para la Conservación del Patrimonio Histórico incluidos en el programa de desarrollo urbano de la zona centro; destaca el otorgamiento de “beneficios adicionales [fiscales] cuando los inmuebles se destinen a vivienda media e interés social, o cuando se reingresen al mercado los inmuebles desocupados.” Sobre esto, llama la atención que, en la práctica, el objetivo de rehabilitar edificios de valor histórico se conjugara con el de rehabilitar vivienda en vecindades. En seguimiento con las estrategias de regeneración habitacional y de repoblamiento del Centro Histórico, en 2004 se convocó al concurso para el Proyecto de Rehabilitación de la Casa de la Covadonga, un inmueble construido en 1775, y catalogado como monumento histórico en 1931, ubicado en los números 44 al 50 de la calle Belisario Domínguez (a cuadra y media del Eje Central), esto es, en el Perímetro “A” del Centro Histórico. De acuerdo con una nota del periódico La Jornada, la obra tuvo “un costo de 16.3 millones de pesos, de los cuales el Instituto de Vivienda (Invi), aportará 8 millones mediante créditos; la Seduvi, por medio del Fideicomiso del STPDU, 5.3 millones, y la Junta de Andalucía –organismo que coadyuvará en el rescate de inmuebles– 3 millones.” (La Jornada, 7 de marzo de 2005). Como se aprecia, el mayor monto aportado fue por parte de 10 nuevos beneficiarios y 27 residentes, con quienes se negoció su reubicación temporal durante las obras, y se redefinió su relación con

la vivienda, de ser inquilinos a propietarios de ésta; la segunda aportación más significativa fueron recursos capturados con el STPDU, y la tercera, fue desde la iniciativa privada.

*Cuadro 37. Instrumentos para la Conservación del Patrimonio Histórico en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Alameda (2000)*

<b>Jurídicos</b>	<b>Administrativos</b>	<b>Financieros</b>
Lineamientos de diseño urbano y arquitectónico	Desregulación y simplificación administrativa	Exenciones y estímulos fiscales
Participación ciudadana	Fideicomiso Alameda	STPDU
Catalogación	Sistemas de actuación	
Usos del suelo		
Restricciones constructivas (demolición y otras intervenciones)		

Fuente: Elaboración propia con base en PPDU Centro Alameda (GODF, 15/09/2000, p. 128)

De manera simultánea a la regulación, el Estado incentivó la injerencia del sector privado en los esfuerzos de preservación. En su revisión sobre las diversas fuentes de financiamiento para el rescate del Centro Histórico, Perló y Bonnafé (2010) lamentan la insuficiencia de recursos públicos, que explica la tendencia a atraer capitales privados y recursos internacionales, con el reto de corregir el desinterés por invertir en edificios patrimoniales. En este sentido, los autores comentan:

En ocasiones las empresas eligen edificios patrimoniales como sedes por razones de prestigio o de relaciones públicas. El edificio es usualmente un monumento muy conocido y su conservación se puede presentar como una inversión en la comunidad. Pero estos factores no son suficientes para garantizar una plena participación del sector privado en el rescate. Es la razón por la cual el sector público tiene interés en crear instrumentos que incentiven la presencia activa del actor privado en el centro histórico. (2010:253)

Sin embargo, los esfuerzos del sector público por garantizar condiciones regulatorias apropiadas para el rescate no se tradujeron en incentivos que marcaran la diferencia. Por ejemplo, sobre el valor de las exenciones fiscales para propietarios de edificios catalogados en proceso de remodelación o restauración, cuyo monto de inversión fuese superior al 10% del valor comercial del inmueble, se dice que fue mínimo en comparación con la inversión para la rehabilitación. Perló y Bonnafé afirman que los incentivos fiscales representaron una suma muy pequeña, incluso menos del 3% de la inversión, cuando se considera que para realmente influir en la decisión de quien invierte, el estímulo fiscal debe de acercarse al 10% del monto total de la inversión. Los incentivos definidos en el Código Financiero del Distrito Federal consistieron en la reducción del 100% sobre:

- Impuesto predial (durante el tiempo de la obra)<sup>114</sup>
- Impuesto sobre adquisición de inmuebles
- Pagos de derechos sobre la utilización de agua y drenaje
- Pago de derechos por: la expedición de constancias relacionadas al uso de suelo (licencias de construcción, subdivisión, relotificación o fusión de predios), la

<sup>114</sup> Además de la reducción del 50% para los propietarios que habitaran inmuebles considerados como monumentos históricos, más allá de sus condiciones de rehabilitación.

## inscripción en el Registro Público de la Propiedad o del Comercio y del Archivo General de Notarías

En general, la política local de conservación del patrimonio urbano enfrentó dificultades marcadas por el escaso involucramiento del gobierno federal y las dificultades burocráticas para catalogar edificios como patrimonio (como largos trámites y arbitrariedad en los criterios). Para efectos de esta investigación, lo más lamentable del balance es cómo se ha desdibujado la posibilidad de invertir en los inmuebles catalogados que transfieren potencial constructivo. Aun cuando la ley lo permite, en la práctica, al menos en las dos últimas décadas son nulos los casos en que un edificio catalogado que transfiera potencial constructivo se beneficie de los recursos generados por la operación. Esto se confirma con el siguiente relato de impresiones sobre el encuentro virtual “Transferencia de potencialidad, una alternativa para la conservación de los inmuebles catalogados” al que convocara la Federación de Colegios de Valuadores, A.C. en diciembre de 2020.

Lo primero es describir que el cartel de invitación al evento (Imagen 18) atraía a por lo menos tres perfiles: 1) valuadores inmobiliarios, 2) interesados en conservación patrimonial, 3) interesados en la transferencia de potencialidad; un rápido sondeo a quienes se conectaron a la sesión, además de las preguntas hechas a la ponente, me permitió advertir un generalizado desconocimiento por este último tema. La exposición se desarrolló con naturalidad; primero, la ponente definió conceptualmente al patrimonio urbano, luego leyó los fragmentos que refieren la transferencia de potencialidad en la LDUDF y en su reglamento, compartió con ánimo sus bondades para financiar la conservación patrimonial y cerró posicionándolo entre la audiencia como un instrumento penosamente desaprovechado. Probablemente, entre los más de cien escuchas prevaleció una imagen positiva de la transferencia de potencialidad, y, por tanto, de que era una lástima el que no se aplicara más; por lo menos, hacia ello apuntaron las participaciones. Varios temas durante la presentación contradecían esta fácil conclusión; el primero tiene que ver con los efectos conseguidos por el instrumento, y el segundo, con el procedimiento para aplicarlo (que se abordó en el capítulo anterior).



destino de bienes patrimoniales para usos rentables, condición considerada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como una de las que más favorece la preservación del patrimonio urbano (Rojas, 1999:2).

#### **4.2 Entre norma y norma, la densidad se asoma**

El instrumento reconocido en la ley en la Ciudad de México para la transferencia de derechos de desarrollo es el Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo (STPD), sin embargo, es evidente que las operaciones al amparo de este instrumento no consisten en una transferencia, sino en una venta de derechos de desarrollo. Se puede afirmar categóricamente que desde hace un par de décadas no hay las condiciones para una transferencia genuina, toda vez que no hay un padrón de emisores y receptores de potencial constructivo y, por tanto, ninguna posibilidad de intercambio de potencial constructivo por recursos. La transferencia existe sólo en el nombre. Por su parte, la relotificación y relocalización de usos de suelo y destinos es posible con la autorización de un ‘polígono de actuación’, una figura prevista en la ley para la realización de proyectos urbanos sobre una superficie integrada por uno o más predios. La figura guarda similitudes con la ‘fusión de predios’ (Norma 3 de ordenación), aunque ésta solo aplica para zonificación habitacional en predios adyacentes. Sin duda, estos instrumentos tienen más que ver con una acción de ‘transferencia’ que el propio instrumento que lleva ese nombre, aunque en el lenguaje burocrático no se identifique así. Es importante mencionar estos otros instrumentos en la evaluación del STPDU porque otorgan el potencial constructivo de manera más accesible para los desarrolladores en cuanto a costos y tiempos de autorización.

Antes de abordar los instrumentos alternativos mencionados, cabe decir que hay elementos normativos de la zonificación secundaria, como los Usos de Suelo, el Coeficiente de Ocupación del Suelo, el Coeficiente de Utilización del Suelo, y la densidad que también pueden negociarse directamente. Ya se ha hablado, por ejemplo, de que el Sistema de Actuación por Cooperación Granadas autorizó mayor densidad de vivienda por metro cuadrado. Asimismo, en la primera generación de Programas de Desarrollo Urbano (entonces ‘planes parciales’) se hacía referencia al número de habitantes por hectárea (densidad poblacional), según comenta en entrevista la urbanista Gabriela Quiroga:

En aquel entonces [década de los ochenta] los PDDU hablaban, no de número de niveles, ni de literales de densidad, sino de una carga de habitantes por hectárea. Había la zona central de la ciudad, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Hidalgo, que te permitía cargas de 400 hasta 800 habitantes por hectárea, y rumbo a Azcapotzalco, Iztacalco, Iztapalapa, y sobre todo el Suelo de Conservación, ya te empezaba a bajar la carga a 200 o 100 habitantes por hectárea. Esto generaba que hacia la parte sur no pudieras hacer desarrollos de alta densidad. Tampoco te hablaba de una altura, en niveles, sino de un coeficiente de utilización, producto de tus veces área de terreno.

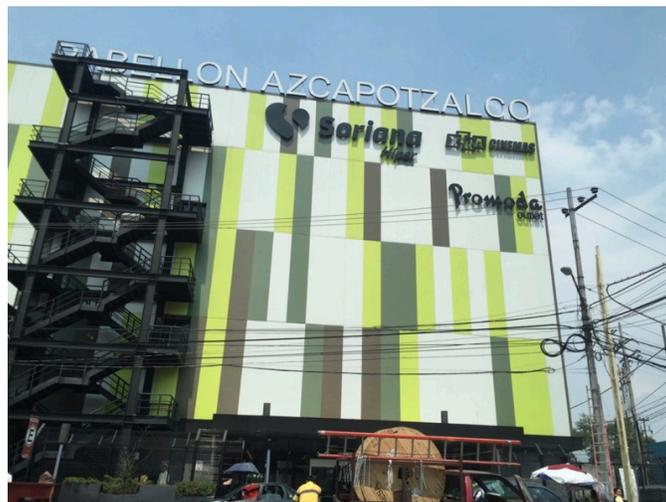
Esto habla de la evolución de criterios y metodologías en la forma de definir densidades por zona, que del lenguaje técnico pasan al jurídico en las normas. Éstas serán a su vez invocadas por la burocracia al decidir sobre un proyecto, no sin vicisitudes. Acá interesa decir que la profusión de normas se padece en su aplicación cuando una norma para densificar se autoriza por encima de otra, con una fundamentación técnica no tan clara. Está

---

Potencialidad”, XIV Congreso Venezolano de Valuación y Catastro Margarita, Octubre 2013. Información consultada el 7 de enero de 2020 en: <http://susana-fernandez-aguila.blogspot.com>

el caso de normas que llegan a sobreponerse al grado de permitir, a su amparo, proyectos con características muy distintas a la asignación inicial de uso y aprovechamiento del suelo. El centro comercial Pabellón Azcapotzalco (Imagen 19) es un claro ejemplo de ello. En el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Azcapotzalco (2015), el uso de suelo para el predio se indicaba como I3 / 30<sup>116</sup> que luego de aplicar la ‘Norma de Ordenación Particular para la Reconversión de las Zonas Industriales’ del mismo programa se convertía en HM3 / 30<sup>117</sup>; su uso se potencializó hasta un HM 22 / 50<sup>118</sup> con la invocación a la ‘Norma10. Alturas máximas en vialidades en función de la superficie del predio y restricciones de construcción al fondo y laterales’. Finalmente, el proyecto construido aprovechó un uso comercial con seis niveles y 16.6% de área libre. Estas diferentes posibilidades de zonificación para un mismo predio no hacen más que complicar la definición de su Coeficiente de Utilización de Suelo, vital para calcular la aportación por concepto de transferencia. Con este recuento se evidencian, una vez más, las dificultades para identificar la densidad que corresponde a un predio, con objeto de adicionar el potencial deseado al potencial asignado entre una norma y otra.

Imagen 19. Pabellón Azcapotzalco



Fuente: Google maps, marzo de 2020

#### 4.2.1 Todos para uno: la fusión de predios y los polígonos de actuación

Se ha denominado hasta ahora ‘operación de transferencia’ a cada autorización de STPDU publicada en la Gaceta Oficial, aun cuando una misma operación refiera varios predios, o bien, de un mismo predio se registren hasta dos operaciones de transferencia, es decir, dos aportaciones al Fideicomiso en dos momentos distintos. Esto último ocurre exclusivamente en los predios de Revillagigedo No. 18, Col. Centro, y Paseo de la Reforma No. 180, Col. Juárez; de ahí que a lo largo de la tesis se mencionen 98 operaciones de transferencia, pero únicamente 96 proyectos. El primer caso se trata de una fusión de cinco predios con las

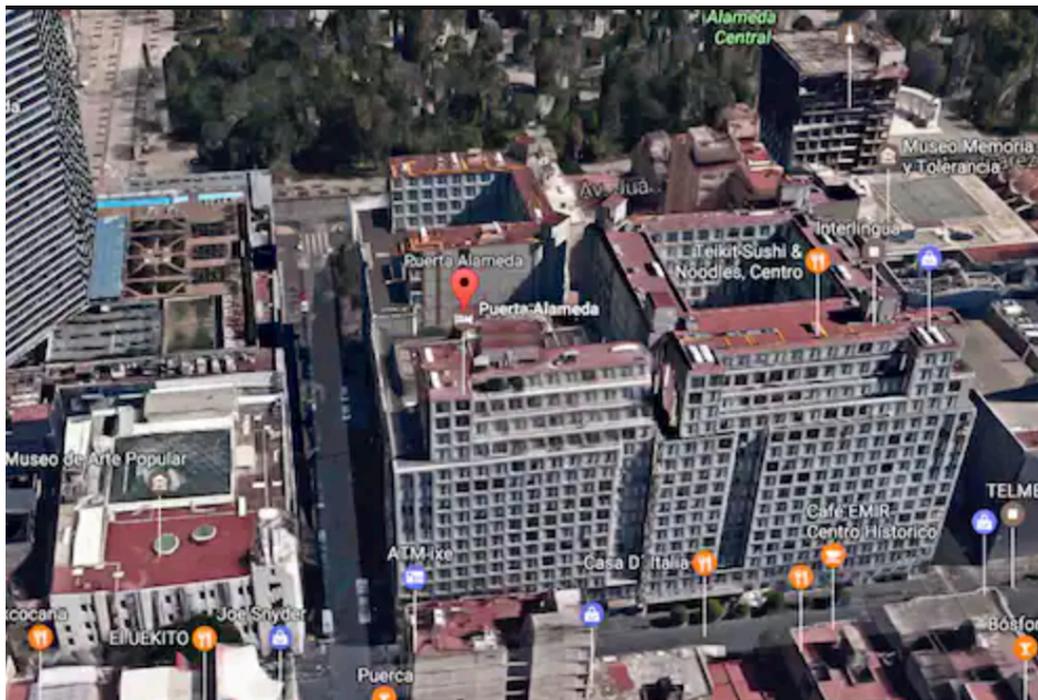
<sup>116</sup> Industrial; 3 niveles máximos de construcción; 30% mínimo de área libre.

<sup>117</sup> Habitacional mixto; 3 niveles máximos de construcción; 30% mínimo de área libre.

<sup>118</sup> Habitacional mixto; 22 niveles máximos de construcción; 50% mínimo de área libre.

siguientes ubicaciones: Revillagigedo No. 6, 8, 10 y 18 e Independencia 67, para un proyecto habitacional conocido como 'Puerta Alameda Suites' (Imagen 20) que suma 402 departamentos en 3 edificios de 16 niveles más 1 edificio para estacionamiento en 10 niveles. En un primer momento (30 de julio de 2004) se autorizaron 577.29 metros cuadrados adicionales, por los cuales, se pagaron \$807,564.57; mientras que tres años después (2 de marzo de 2007), se autorizaron 2,132.38 metros cuadrados adicionales por el pago de \$3,279,111.2 al Fideicomiso. Si bien no es común que se gestionen dos autorizaciones para un mismo proyecto, desde la primera solicitud se aclararon las tres fases constructivas en que éste se desarrollaría, por lo que se volvió a recurrir al instrumento.

Imagen 20. Proyecto 'Puerta Alameda Suites' en el Centro Histórico

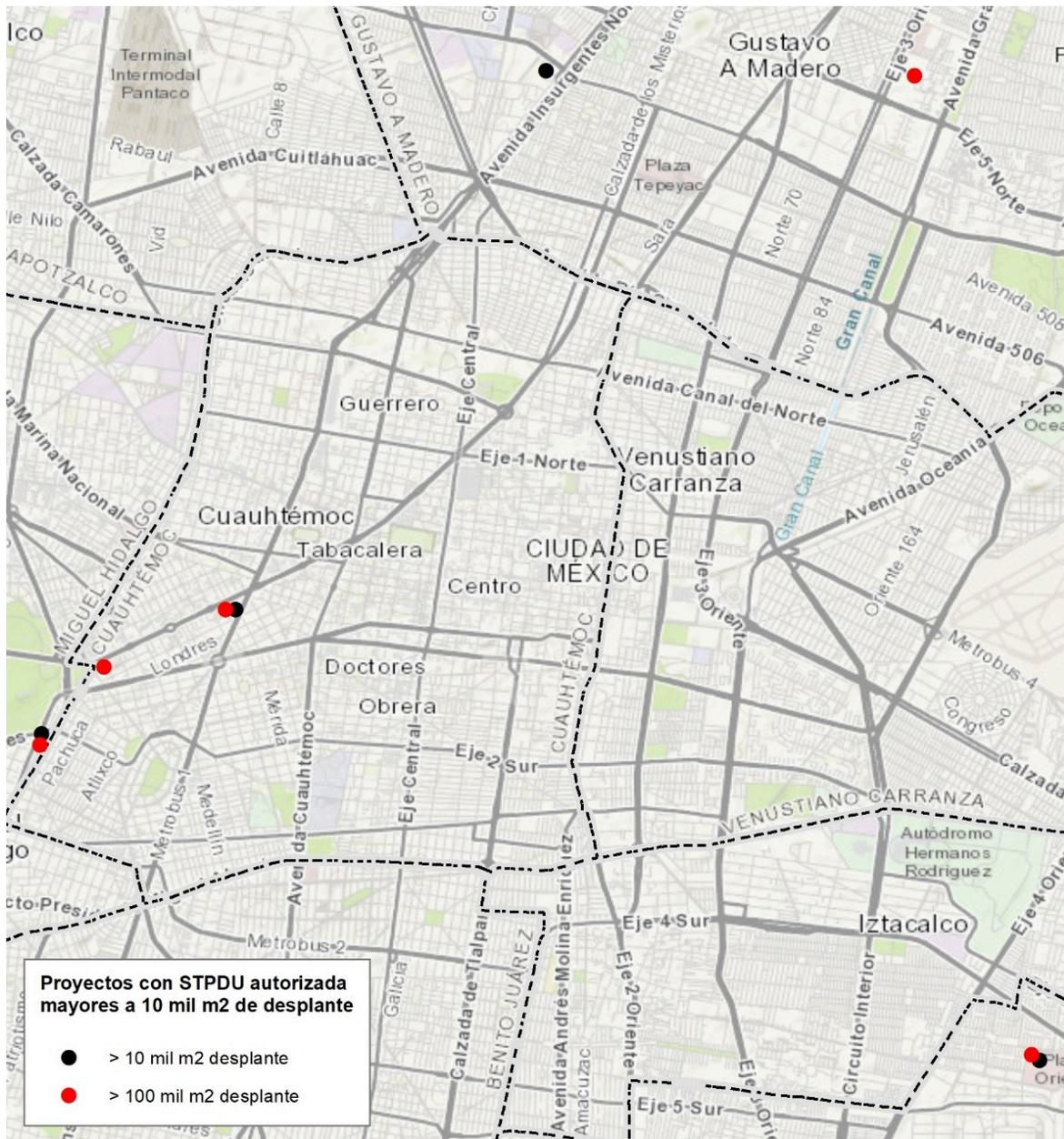


Fuente: Google maps, marzo de 2020

Lo anterior sucede también en la torre sobre Paseo de la Reforma No. 180, a la que el 15 de diciembre de 2008 se le autorizan 361.01 metros cuadrados adicionales por concepto de ocupación de área libre (y no por más niveles) por un pago de \$709,291.88, y medio año más tarde (el 7 de mayo de 2009), se le autorizan 2,764.84 metros cuadrados adicionales por concepto de ocupación de remetimientos por altura, correspondiente a los niveles 31 al 36. En esta segunda autorización, se solicita casi 8 veces el metraje excedente que se había solicitado la primera vez, por una contribución de \$5,432,200.38. Acá es donde empieza a evidenciarse “la lógica de excepcionalidad” de un sistema de instrumentos de planeación concebido para tramitar el permiso de contravenir otras normas, en este caso, la Norma 7 de ordenación, referente a “Alturas de edificación y restricciones en la colindancia posterior del predio”. El pago mínimo que se hace corresponde al de un trámite administrativo, y no a una contribución correspondiente al incremento de valor por el ajuste de la normatividad. Esto se replica en todos los casos que sigamos revisando a detalle.

De las 98 operaciones de transferencia, al menos doce proyectos se han autorizado a partir de la figura de polígono de actuación, y tres más de ellos mediante la fusión de predios; cabe mencionar que se trata del proyecto arriba mencionado de las viviendas en Revillagigedo No. 18, para el que se fusionaron cinco predios, así como el de un hotel sobre Av. Montevideo No. 33 en que se fusionaron dos predios en la Col. Tepeyac, y finalmente, el ya revisado proyecto de usos mixtos sobre Av. Reforma 222 que fusionó veintiséis predios, y para el que se solicitó la autorización de 347.19 metros cuadrados adicionales por una contribución de \$1,262,060.80 al Fideicomiso.

Plano 9. Predios con STPDU autorizado que rebasan los diez mil metros cuadrados de superficie



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la GODF.

Hoy en día es importante conocer el origen de los proyectos en términos de las figuras a las que recurrieron para ser autorizados, al momento de considerar si son susceptibles de someter su viabilidad a consulta vecinal. Esto de acuerdo con el “Aviso por el que se da a conocer el proceso de consulta vecinal para grandes construcciones”, publicado en la GOCDMX, el 27 de diciembre de 2019. De acuerdo con éste, se consideran como ‘Grandes Construcciones’, aquellas que:

- a) Comprendan Polígono de Actuación y/o Fusión de Predios a partir de diez mil m<sup>2</sup> de superficie;
- b) Consideren Predios a partir de diez mil m<sup>2</sup> de superficie;
- c) Comprendan cien mil o más m<sup>2</sup> de construcción total;
- d) Centros comerciales, de espectáculos o similares.

Si bien este aviso apenas entró en vigor, es interesante hacer el ejercicio de señalar aquellos proyectos con operaciones de transferencia que hubieran podido catalogarse como ‘Grandes construcciones’. El Plano 9 localiza los cinco proyectos que superan los cien mil metros cuadrados de superficie construida y cuatro más que rebasan los diez mil metros cuadrados de superficie de desplante.

El aviso también indica que “Podrán quedar exentos de realizar Consulta Vecinal, los Proyectos relacionados con el sector salud, educación y de fomento a la vivienda social, cuando de manera justificada, así lo determine la Secretaría del Medio Ambiente.” Llama la atención tal criterio de excepción por su noble lógica de favorecer el interés público. Además, provoca el ejercicio de imaginar nuevos proyectos de vivienda social de dimensiones superiores a los diez mil metros cuadrados de superficie o de cien mil metros cuadrados de construcción, para luego caer en cuenta de que no se ha construido en la CDMX un proyecto reciente de vivienda social de semejantes dimensiones. Lo cierto es que aun habiendo áreas amplias en zonas accesibles de la ciudad (por procesos de reconversión), éstas se destinan a usos más rentables.

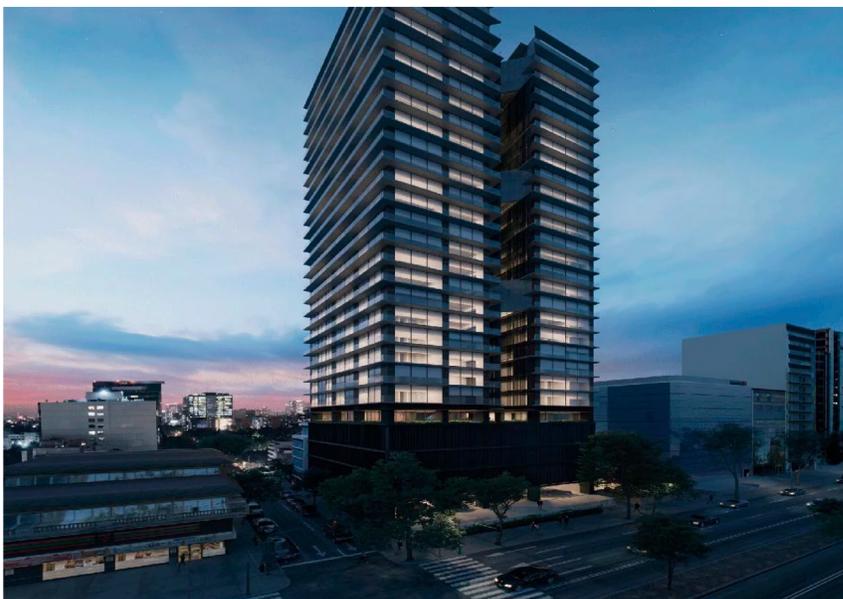
Otras de las normas que incrementan el potencial constructivo de los predios por encima de lo establecido en los Programas de Desarrollo Urbano es la ‘Norma 10. Alturas Máximas en Vialidades en Función de la Superficie del Predio y Restricciones de Construcción al Fondo y Laterales’. En al menos veinte de los proyectos en que se autoriza el STPDU aplica dicha norma; siete de éstos sobre Av. Paseo de la Reforma. De esta manera, un predio que tiene asignada una zonificación de HM 6 / 35% pasa a aprovechar una zonificación de HM 25 / 40% por aplicación de Norma 10, como es el caso del proyecto de vivienda de alta gama ‘Plaza Residences’ sobre Av. Reforma no, 77.

Una norma similar en cuanto a su generosidad para ofrecer densidad constructiva superior a la indicada en los PDDU es la denominada ‘Norma de Ordenación Específica para la Optimización del Potencial Urbano en Vialidades inter e intra Delegacionales’, cuyo objetivo es optimizar el potencial urbano que tienen las vialidades que constituyen elementos estructuradores del funcionamiento urbano. Se definen como ‘vialidades de Integración Interdelegacional’ aquellas con trayecto e interacción entre dos o más delegaciones, y como ‘vialidades de Integración Intradelegacional’ aquellas que propician la interacción de servicios y actividades de ámbito local. La norma, referida únicamente en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Álvaro Obregón, especifica que el incremento del potencial constructivo y/o de niveles se podrá otorgar a través de la aplicación del STPDU. En 2018, para el proyecto ubicado en Insurgentes Sur no. 1831 y no. 1857 (Imagen 21) se autorizaron poco más de 2,100 metros cuadrados adicionales por STPDU de manera

complementaria a la norma antes mencionada, así como casi 1,700 metros cuadrados relocalizados a través de un polígono de actuación. Sobre ese mismo proyecto, los términos de este cóctel de normas se exponen en la resolución publicada en la Gaceta Oficial del 20 de abril de 2008:

Podrán desarrollar 2,318.07 m<sup>2</sup> para uso exclusivo de estacionamiento en un máximo de 3 niveles, los que no cuantifican dentro del potencial constructivo, de acuerdo a la Norma de Ordenación Particular, Norma de Ordenación Especifica para la Optimización del Potencial Urbano en Vialidades Inter e Intra Delegacionales en su modalidad Inter Delegacional, para quedar con 18,724.47 m<sup>2</sup> S.N.B. (12,607.44 m<sup>2</sup> permitidos por la Norma de Ordenación Sobre Vialidad, 2,318.07 m<sup>2</sup> para uso exclusivo de estacionamiento, 2,101.24 m<sup>2</sup> por aplicación del Sistema de Transferencia de Potencialidades del Desarrollo Urbano (Predio Receptor) y 1,697.72 m<sup>2</sup> relocalizados del predio ubicado en la Av. Insurgentes No. 1857 mediante la Constitución del Polígono de Actuación indicado en el Considerando IV de la presente Resolución.

*Imagen 21. Insurgentes Sur 1831 y 1857*



Fuente: Google maps, marzo de 2020

#### **4.2.2 Derechos de desarrollo: entre la asignación espontánea y su relocalización**

Los polígonos de actuación y los Sistemas de Actuación por Cooperación son parte del catálogo de figuras que se introdujeron en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en 2010, a modo de sobrepasar las intensidades de aprovechamiento originalmente previstas en los Programas de Desarrollo Urbano. Esta posibilidad genera desconfianza entre la ciudadanía, lo mismo que entre líderes de opinión que miran con recelo su aplicación<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> Esto puede constatarse en las columnas de opinión del periodista Iván Restrepo (“¿Las torres de la corrupción y la impunidad?”, 6 de agosto de 2018, y “Obras irregulares”, 30 de noviembre de 2020, La Jornada.), así como de los urbanistas Salvador Medina (“Discutir los problemas de los Sistemas de Actuación por Cooperación de

La relocalización de usos de suelo es una posibilidad técnica que ofrecen los polígonos de actuación para la realización de proyectos en grandes áreas intraurbanas. Asimismo, los Sistemas de Actuación por Cooperación son herramientas que facilitan la colaboración público–privada para incentivar el desarrollo en zonas exclusivas. Entre 2015 y 2016 se proyectaron los seis Sistemas de Actuación impulsados hasta el momento en la ciudad, en las zonas de Granadas, Doctores, Santa Fe, San Pablo, Tacubaya, Alameda. En cada una se desarrollan actualmente proyectos de vivienda y usos mixtos, que concentran una importante proporción de intensidad constructiva, cuya autorización estuvo condicionada a inversiones en infraestructura (sin recurrir a lógicas de transferencia). El balance entre las facilidades administrativas para los desarrolladores y sus aportaciones habrá de hacerse dentro de algunos años, aunque ya adelanta Leipziger (2021) que la tarea será difícil dada la opacidad de las negociaciones.

Lo que se revela con la aplicación de estos instrumentos es un mercado de derechos de desarrollo adicionales, administrado tímidamente por las autoridades. Se ha generalizado la práctica de relocalizar potencial constructivo subutilizado, no como forma de compensar a propietarios por restricciones patrimoniales (como es el caso con el STPDU), sino simplemente como una operación de compra–venta entre privados, de lo que la ciudad captura apenas una mínima parte, que no representa el incremento al valor del suelo generado por la decisión administrativa de autorizar mayor potencial constructivo.

La relocalización o asignación de mayor potencial debe considerar la densidad máxima de una zona con base en su capacidad de carga, a manera de autorizar alturas y superficies de acuerdo con su viabilidad técnica. En los términos de la ley, para conformar un polígono no es necesario que los predios sean adyacentes, basta con que particulares convengan la solicitud de la constitución del polígono ante la Seduvi, para que la dependencia considere la factibilidad de relocalizar la intensidad de construcción de un predio a otro; con esto, se puede disponer del potencial no utilizado de un predio y redireccionarlo a una zona más conveniente. En la pasada administración, se detectaron autorizaciones que asignaron mayor potencial constructivo del correspondiente, así como la relocalización de usos entre Alcaldías o en colonias donde el instrumento está restringido por los Programas Parciales. Queda aquí agregar que la implementación sin los controles técnicos adecuados y bajo prácticas de corrupción encienden todas las alarmas sobre estos instrumentos, que compiten directamente con los objetivos del STPD. Además, está el problema de la inestabilidad de techos máximos de edificabilidad en la CDMX, que es uno de los principales problemas para cobrar por mayor edificabilidad en cualquiera de sus modalidades.

### **4.3 Revisión de propuestas alternativas al instrumento**

La común reticencia frente a los instrumentos de captura de plusvalía en el mundo suele aducir la dificultad de legislar su implementación. Pues bien, en la Ciudad de México esto no es un problema, puesto que ya hay normas que regulan la transferencia de potencial constructivo desde hace tiempo. Si bien su vocación para cobrar mayor plusvalía pudiera ser más ampliamente discutida, la discusión constitucional en torno al tema dejó entrever posturas radicales en contra que promovieron su desprestigio al punto de suprimirse los párrafos controversiales. Aunque principios como la función social de la propiedad y

---

la CDMX”, 31 de julio de 2018, Nexos) y Gustavo Gómez Peltier (“La trampa del Sistema de Actuación por Cooperación”, 20 de mayo de 2021, Nexos).

mecanismos para mitigar el impacto de proyectos urbanos consiguieron permanecer en la Constitución de la Ciudad de México de 2017, dado el antecedente, convendrá revisar juiciosamente el enfoque desde el que se promueva una futura iniciativa en favor de las plusvalías urbanas a nivel constitucional. Mientras tanto, la discusión actual en la capital está centrada en un nuevo PGOT, cuya aprobación –de ocurrir– estaría ensombrecida por la legitimidad de su proceso de elaboración, en particular por el hecho de que no se desprende de lo previsto en una Ley de Ordenamiento Territorial. De manera incongruente, no ha sido prioritaria la discusión de una ley que sustituya la Ley de Desarrollo Urbano de 2010, con miras a redefinir el contenido y alcance de instrumentos para intervenir el suelo, bajo un enfoque de ‘ordenamiento territorial’ que supere las visiones sectorizadas de ‘lo urbano’ y ‘lo ambiental’. Por el contrario, el proyecto del PGOT se presenta desde el discurso público con un supuesto ‘carácter de ley’, sin reparar en el marco normativo que soporta los propios procedimientos de elaboración y consulta de planes. La inconsistencia jerárquico–temporal de aquello que se prevee aprobar en la Ciudad de México es por sí misma un despropósito que evidencia el desorden normativo en su sistema de planeación (Azuela, 2022).

En consideración de lo anterior, conviene apartar la mirada de las leyes y la Constitución para situarla en las últimas propuestas de normas de ordenación y programas de desarrollo urbano para evidenciar la orientación en la regulación de edificabilidad. Lo primero es revisar el contenido de las disposiciones que regulan la edificabilidad dentro del catálogo de las treinta y ocho Normas Generales de Ordenación Territorial (NGOT) incluidas en el proyecto de PGOT. Resalta la manera en que la ‘NGOT 7. Alturas de edificación y restricciones en la colindancia posterior’ se promueve como la referencia principal para definir una altura, aun si aplican instrumentos para edificabilidad adicional, cuando señala:

Aunque se apliquen instrumentos como la cesión onerosa de derechos de edificación, la transferencia de potencialidades, polígonos de actuación, entre otros, en todos los casos se deberá conservar la relación de altura señalada en la presente Norma General.

De acuerdo al proyecto, se podrá aplicar el instrumento de desarrollo urbano denominado Polígono de Actuación, que permite, al tratarse de más de dos predios, la relocalización de usos y la modificación de la altura, siempre y cuando no se rebase la superficie máxima de construcción permitida. (p. 324)

Eso valida la invocación simultánea de varios instrumentos siempre que no se rebase cierta superficie de construcción, definida a partir de una altura máxima que sigue el criterio tradicional de construir hasta 2 veces el ancho de la sección de la calle. De seguirse al pie de la letra, esto limitaría cualquier construcción sobre Avenida Insurgentes –que mide en promedio 30 metros de ancho– a alrededor de 17 niveles (si se consideran 3.60 metros como altura de cada uno). La excepción aquí es que se puede considerar una mayor altura en caso de colindación con una edificación existente cuya altura sea similar (al nuevo proyecto) y hasta dos niveles menos, es decir, normativamente la ciudad construida es un referente para la ciudad proyectada. Frente a esto es difícil entender que la altura justifique inherentemente más altura sin los criterios técnicos correspondientes.

Por su parte, la ‘NGOT 12. Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano’ descarta entre sus objetivos la conservación ambiental y únicamente promueve la protección del patrimonio cultural urbano. Continúa con la lógica de inscribir áreas emisoras, aunque sin proponer incentivos para hacerlo, lo que sería un ajuste necesario para redireccionar el instrumento a su original sentido de transferir y no sólo de conceder potencial constructivo. Se reconocen como zonas receptoras de transferencia a las llamadas AGT de

Centralidades (Urbanas) y AGT de Vialidades Inter-Alcaldías, no así a los Sistemas de Actuación por Cooperación. Los términos se exponen de la siguiente manera:

El Sistema de Transferencia de Potencialidades tiene por objeto 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 y del AGT de Protección y Valoración del Patrimonio Cultural.

Por medio del Sistema de Transferencia de Potencialidades se podrá autorizar el incremento del número de niveles y la reducción del área libre, cuando algún proyecto lo requiera y cumpla con lo establecido en la Ley y su Reglamento correspondiente.

Para tal fin, las áreas receptoras de transferencia para la aplicación de este Sistema sólo podrán ser áreas en suelo urbano donde aplique el AGT de Centralidades (Urbanas) y el AGT de Vialidades Inter-Alcaldías. Cuando aplique una zonificación máxima, es decir, adicional a la zonificación básica, la transferencia de potencialidad podrá utilizarse después de agotar la zonificación máxima, con el fin de incrementar el número de niveles en predios con potencialidad de incrementar los niveles.

No podrán otorgarse derechos por transferencia de potencialidades a zonas que estén sujetas a Sistemas de Actuación por Cooperación. Las áreas emisoras serán exclusivamente las del AGT de Protección y Valoración del Patrimonio Cultural. (p. 327)

Como novedad en el proyecto de PGOT está un instrumento de financiamiento que se prevee incluso en áreas donde apliquen Planes Parciales. Su descripción sugiere una modalidad de venta de derechos de desarrollo que propone depositar los recursos derivados de ésta en lo que se denomina como ‘Fondo para el Ordenamiento Territorial’; la diferencia evidente con respecto al Fideicomiso de Transferencia de Potencialidades sería el (necesario) manejo público y transparente de los recursos. La propuesta indica que la ‘Cesión onerosa de derechos de desarrollo’:

Se aplicará en las áreas definidas por este Programa General de Ordenamiento Territorial, los Programas de Ordenamiento Territorial de las demarcaciones y los Programas parciales que deriven de estos. Consiste en establecer un Coeficiente de Utilización de Suelo básico y un Coeficiente de Utilización de Suelo Máximo, en las Áreas de Gestión Territorial de Centralidades, Vivienda adecuada e incluyente, Vialidades inter-alcaldías, en suelo urbano.

Este instrumento no podrá aplicarse de manera simultánea con el Sistema de Transferencia de Potenciales de Desarrollo, ni en los Sistemas de Actuación por Cooperación.

Los recursos generados por la aplicación de este instrumento deberán depositarse en el Fondo para el Ordenamiento Territorial previsto en el presente Programa y se destinarán a los fines previstos en dicho Fondo y deberán manejarse de manera pública y transparente.

En paralelo a esta revisión del PGOT, se hizo lo propio con el ‘Proyecto para la elaboración y formulación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano Roma Norte’<sup>120</sup>, lo cual sirve para hablar de cómo una propuesta en discusión (en una zona de alta plusvalía y conflictividad social) considera los cargos por edificabilidad. El balance de la propuesta parece llevar una doble (y contradictoria) expectativa. Por un lado, se apunta hacia el aprovechamiento de una norma que permita capturar recursos para obras en la colonia por

---

<sup>120</sup> Presentada por un grupo de vecinos el 25 de noviembre de 2019 ante la Seduvi, aunque no ha completado el procedimiento correspondiente para su publicación.

zonificación adicional, pero al mismo tiempo, se niega su uso en la zona. Los textos que se reproducen a continuación dejan ver el sinsentido de la intención, pues a la par que se promueve una forma de obtener beneficios por la urbanización, se niegan sus cargas cuando se limita la recepción de edificabilidad en la zona.

Los recursos que se generen por los pagos por la aplicación de la Norma 2. Zonificación adicional en corredores, de este Programa Parcial, se realizarán al Fideicomiso del Sistema de Transferencia de Potencialidades del Desarrollo Urbano F/54, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, indicando en el instrumento jurídico mediante el cual se afecte al fideicomiso que dicho pago se realiza en aplicación de la Norma 2. Zonificación adicional en corredores, de este Programa Parcial y expresando la voluntad de que los recursos sean destinados a obras de mejoramiento en la colonia Roma Norte, por su naturaleza de área de conservación patrimonial (p. 463).

En otras palabras, el instrumento es bien visto cuando se trata de ingresos, pero no cuando implica transformaciones urbanas. La inclusión de la Norma 2 en un Plan Parcial es buena noticia, toda vez que muestra la aceptación de instrumentos para financiar la conservación patrimonial, pero no deja de invocarse bajo contradicciones que limitan su uso por el impacto urbano de la edificabilidad adicional.

En el ámbito de este Programa Parcial, ningún predio está ni podrá estar considerado receptor de transferencia potencialidad y, por lo tanto, ningún predio o inmueble podrá ser receptor del Sistema de Transferencia de Potencialidades del Desarrollo Urbano, ni se podrá aplicar la transferencia de potencialidad para el incremento de la intensidad de construcción o potencial constructivo al interior de este Programa Parcial.

Quizás sea sólo que no está suficientemente explícito el que la Norma 12 no aplica porque la edificabilidad adicional se consigue con la Norma 2. La confusión se origina en el hecho de que los recursos obtenidos por Norma 2 sean administrados por el Fideicomiso del STPDU, lo que no augura un manejo auditable. Esta deficiencia se propone subsanar con la supervisión de un ‘Observatorio ciudadano’; a lo largo del documento, se enfatiza la obligación de mantener informado a este organismo ciudadano sobre dictámenes y resoluciones administrativas, sin embargo, se entiende que sus facultades no van más allá del seguimiento y validación de acciones.

Justamente para superar la opacidad en el manejo de recursos captados, el ‘Programa Parcial de Desarrollo Urbano Vallejo’<sup>121</sup> propone una norma de ordenación particular en la que se dispone que los recursos por ‘Zonificación Opcional’ (entiéndase ‘adicional’) sean aportados a un organismo operado por el Gobierno de la Ciudad de México y la Alcaldía Azcapotzalco. De esta manera, se garantiza la participación de la Alcaldía en la definición del monto y el destino de la aportación para acciones y obras de mejoramiento en la misma zona. La norma además obliga a edificar por lo menos el 40% de la superficie total construida para uso habitacional en predios con uso de suelo Habitacional y Habitacional Mixto, que a su vez, debe destinarse en una proporción del 40% a vivienda incluyente. Se aclara que la Norma 12. no aplica por existir la ‘Norma de Ordenación Particular 4. Zonificación de aplicación opcional para promover mayor y mejor aprovechamiento con base en determinar cargas y beneficios del desarrollo urbano’. En el nombre de la misma se asoman principios

---

<sup>121</sup> Publicado en Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 24 de marzo de 2021. Es el Plan Parcial de Desarrollo Urbano más reciente en el catálogo de los 45 que reconoce la Seduvi al cierre de esta investigación.

que importan en la regulación de la edificabilidad, y es también positivo que se vincule a necesidades urbanas como la vivienda y el mejoramiento integral del espacio.

El enfoque del Plan Parcial de Vallejo es quizás el más progresista hasta ahora en cuanto a las bases para conceder mayor edificabilidad. A través de una norma se busca restringir la múltiple invocación a normas generosas para densificar. La paradoja aquí es que una nueva norma corrija la profusión de normas preexistentes para el mismo fin. En todo caso, si cada Alcaldía proyecta replicar una norma particular (alternativa a las normas generales), la Seduvi se enfrentará el reto de coordinar tantos fondos o fideicomisos como se propongan en las normas particulares, con reglas de operación propias, y además, deben realizarse las adecuaciones al Código Fiscal local que correspondan.

Por otro lado, un ajuste necesario para que cualquier norma que regule edificabilidad adicional funcione es su evaluación. Hasta el momento no es posible identificar de manera sistematizada si el potencial adicional autorizado ha sido efectivamente construido en los términos autorizados, qué rendimiento representó para el desarrollador solicitante y qué impacto tuvo en el proyecto / zona. Esta información permitiría agrupar las características de aquellos proyectos y edificabilidades adicionales más convenientes, a modo de procurar mayormente tales perfiles, incluso fijando una meta (límite) cuantitativa por zona. Sin embargo, el esfuerzo de la Seduvi por hacer público el número de operaciones de transferencia y polígonos de actuación autorizados es reciente y limitado a universos totales (solamente de la administración actual), sin ofrecer detalles de los predios (por la protección a datos personales). Tal disposición de datos es aún insuficiente para el escrutinio ciudadano, aunque, por mínima que sea, su apertura es un avance. Está claro que no puede ajustarse el procedimiento o la orientación de un instrumento si no existe un balance informado de los resultados obtenidos por su aplicación. A todo esto, la falta de mecanismos de evaluación es una constante en el sistema mexicano de planeación, que se encuentra en una fase de producción cuantiosa de planes, sin llegar a evaluar sus efectos sobre el territorio.

En la misma línea sobre la apertura de datos, es apremiante la rendición de cuentas de los recursos que se concentran en el fideicomiso, que por su carácter privado, no es auditable. Dado el panorama, conviene que quienes lo administran sean proactivos en la publicación de los montos recaudados y las obras públicas financiadas. Sería un incentivo para los propios desarrolladores que la construcción de obras con los recursos del fideicomiso se hicieran *in situ* de manera simultánea a los proyectos con edificabilidad adicional, lo que revaloraría la zona y generaría una percepción social positiva al vincularse el pago de la cuota por edificabilidad con obras específicas. La promoción de ventajas entre los desarrolladores es un factor importante, pues en una solución de mercado, los instrumentos deben ser atractivos para los actores. Los potenciales beneficiarios deben conocer no sólo sus ventajas sino también sus reglas de operación. Suele ocurrir que los expedientes no ingresan completos a la Secretaría, lo que se traduce en atrasos administrativos que podrían revertirse si los interesados conocen mejor los requisitos para solicitar su aplicación. Por último, la incorporación de obligaciones por parte de los desarrolladores para construir vivienda asequible en sus proyectos o dentro de la zona de intervención como condición para una mayor edificabilidad es uno de los panoramas deseables en el uso de los instrumentos en cuestión, queda ver cómo madura la intención que ya se asoma en algunos planes y programas recientes. En cualquier caso, condicionar mayor edificabilidad a medidas de mitigación y cuotas mínimas de vivienda es una estrategia deseable.

Para que todo lo anterior tenga sentido, se necesita un alto nivel de confianza en la autoridad, lo que sólo puede construirse con resultados evaluables. Asimismo, para el mejor

aprovechamiento de los instrumentos que regulan edificabilidad, se debe fortalecer la concurrencia entre las autoridades del gobierno de la CDMX y las Alcaldías para descentralizar las decisiones y acciones en torno a su uso.

#### **4.4 Conclusiones: nociva sobreposición de normas para regular la edificabilidad**

El balance de la implementación del STPDU evidencia que la captura de recursos para fines de conservación patrimonial ha sido el objetivo mayormente alcanzado, y se han desestimado otros relacionados al ordenamiento territorial, tales como la preservación ambiental y la densificación ordenada con captura de plusvalía. Ya son más de tres décadas en las que el cobro por edificabilidad ha ocurrido mediante la transferencia de potencialidad, aunque con una aplicación muy variable, y en general mínima. Las últimas administraciones han concedido potencial constructivo adicional mediante instrumentos paralelos al STPDU, aunque más atractivos para los desarrolladores en cuanto a costos y tiempos de autorización, siendo esto el mayor obstáculo para una aplicación más recurrente del STPDU. En términos de urbanismo democrático, la transferencia de potencial es más deseable que otras figuras porque está sujeta a publicar los detalles de su autorización, a diferencia de instrumentos controversiales por las prácticas de corrupción que se imputan detrás de las solicitudes.

Se constató que la edificabilidad adicional autorizada por el STPDU es de 75,669 metros cuadrados, y ha sido mayormente recibida en proyectos medianos para construir uno o dos niveles adicionales, y tres niveles en el caso de conjuntos de vivienda social. Sólo una tercera parte de estos proyectos, por sus características, ha requerido Dictamen de Impacto Urbano. Es también un hallazgo importante que el STPDU haya sido aplicado en treinta y dos proyectos de vivienda social, aunque esto sólo ocurriera entre 2009 y 2010. El capítulo identifica la invocación simultánea de instrumentos con enfoque de vivienda inclusiva, y muestra el potencial del STPDU para proveer espacio óptimo para este tipo de proyectos. Asimismo, se desenmascara el hecho de que, al menos después de la década de los noventa, ningún inmueble privado patrimonial ha obtenido recursos para invertir en su propia conservación, lo que contradice el sentido de inscribirse como predio emisor de potencial constructivo.

A lo largo del capítulo se problematiza en torno al exceso de oferta de potencial constructivo y al riesgo para el desarrollador de adquirirlo en grandes proporciones, con lo que se confirma la necesidad de definir límites máximos para densificar, no sólo por el impacto urbano sino por la demanda (finita) de suelo y el rendimiento financiero. Se evidenció igualmente la práctica de traslapar normas para obtener mayor edificabilidad, lo que vulnera la lógica de la planeación, al otorgar densidades excesivas sin fundamento técnico. Asimismo, se discutió cómo la posibilidad de reducir área libre (en lugar de incrementar niveles de construcción) puede comprometer las condiciones de habitabilidad.

La revisión por los Programas de Desarrollo Urbano de diferentes escalas territoriales permitió reconocer tendencias en materia de regulación de edificabilidad. Destaca la práctica de proponer nuevas normas para autorizar mayor edificabilidad, distintas a los instrumentos reglamentados en la Ley de Desarrollo Urbano, lo que abona al problema de la profusión de normas y pudiera derivar en complicaciones en el manejo de recursos captados. En el listado de los problemas que enfrenta el instrumento para su mejor aprovechamiento se priorizó la falta de transparencia y de rendición de cuentas en la captura y manejo de los recursos capturados, seguido del cobro inapropiado de una mayor edificabilidad (que subestima la valorización derivada de la decisión pública que lo autoriza). A lo anterior, se suman

dificultades vinculadas al procedimiento administrativo, tales como la falta de condiciones e incentivos para una lógica real de transferencia, de información sistematizada sobre las autorizaciones y de mecanismos de evaluación de los resultados del instrumento.

## Conclusiones generales

El STPD se ha implementado en la CDMX por más de treinta años, sin escándalos de corrupción directamente relacionados con el instrumento. Esto ha sido posible gracias a la existencia de un aparato administrativo con la capacidad suficiente para cobrar las aportaciones derivadas de las operaciones de transferencia, aunque no sin limitaciones. Pocas son aún las experiencias mexicanas de cobro por edificabilidad, y ningún trabajo ha presentado elementos concluyentes para definir si su implementación ha conseguido disminuir desigualdades socio espaciales. Ante este universo pobremente documentado es difícil posicionarse respecto a las modalidades que mejor han funcionado. Si acaso alcanzan a distinguirse inquietudes comunes en las tesis que han revisado ciertas operaciones de transferencia de potencialidad en la Ciudad de México (Velasco, 2007; Dirso, 2010; Soto, 2017; Castro, 2017; Álvarez, 2007). De estos estudios de caso y del balance de esta investigación, se identifica que las principales dificultades en su implementación son:

**1) La discontinuidad (temporal) de su uso.** Aunque la densificación urbana ha sido un objetivo central de la política urbana en las últimas administraciones, no se ha reconocido el valor del STPDU para alcanzarlo. Su uso ha sido discontinuo, con picos entre 2009 y 2010 para vivienda social, y entre 2013 y 2014 para proyectos medianos de vivienda dirigida a estratos altos. Es evidente que instrumentos con fines similares han impactado en la interrumpida frecuencia de su implementación.

**2) La competencia (en desventaja) del instrumento frente a otros para fines similares.** La intensidad constructiva que hoy se aprecia en ciertas zonas fue posible gracias a la sobreposición de normas que posibilitan la densificación, sin necesariamente traducirse en un cobro adecuado de plusvalías. En otras palabras, las grandes torres de la Ciudad de México son resultado de su sistema de planeación complejo (y distorsionado hacia la edificabilidad generosa), y no de la autorización aislada de un instrumento. Los polígonos de actuación, los Sistemas de Actuación por Cooperación y la fusión de predios son instrumentos que compiten con la transferencia de potencialidad, cuya autorización es más costosa para los desarrolladores.

**3) Los largos períodos administrativos para su autorización.** El uso del STPDU se ve desfavorecido frente a instrumentos como los polígonos de actuación, que son de más fácil, ágil y económica aplicación para los desarrolladores. Debe tenerse en cuenta que si la densidad constructiva necesaria está disponible fácilmente a través de mecanismos distintos a la transferencia de derechos de desarrollo, habrá un mercado de demanda de transferencia limitado (Bruening, 2008:424). Es evidente que las posibilidades para densificar en la Ciudad de México son tantas que, por los tiempos y costos de autorización, difícilmente el STPDU consigue ser atractivo.

**4) El cobro inapropiado por edificabilidad no refleja una captura de plusvalía significativa.** El cálculo de estas aportaciones es uno de los puntos que conviene revisar para que se recupere el valor derivado de la autorización de edificabilidad adicional en mayor proporción. Más allá de ello, no debe soslayarse la capacidad administrativa para procesar las solicitudes de operaciones de transferencia, que implican dictaminaciones técnicas y

avalúos que se cumplen bajo la observación de diferentes órganos y jerarquías administrativas. Aunque resulta positivo que una institución ajena a la Seduvi –o sea el INDAABIN– esté encargada de los avalúos en predios receptores (en función del proyecto, lo que puede demorar y resultar costoso para el desarrollador), cabe recordar que el cobro por potencial constructivo adicional se relativiza cuando entra en juego el Coeficiente de Utilización del Suelo, cuyo valor es difícil de determinar ante la profusión de normas (generosas) que pueden aplicar sobre un mismo predio. Precisamente este fenómeno imposibilitó determinar el valor de la aplicación de la norma de transferencia en predios determinados, como se había previsto hacer inicialmente. Cabe señalar que éste fue uno de los virajes metodológicos que definieron el sesgo del trabajo hacia la exposición de relaciones entre las normas y el valor del suelo. La intermitencia en el valor del Coeficiente de Utilización del Suelo es un problema al momento de definir un cobro por edificabilidad adicional, lo que exhibe el reto de codificar un sistema de zonificación claro, simplificado y homogéneo con respecto a las restricciones (y no sólo las concesiones) para densificar.

**5) La falta de transparencia y rendición de cuentas en la captura y manejo de los recursos capturados.** Éste es el principal problema en la implementación del STPDU, mismo que lo aleja de legitimarse (en términos de reconocimiento social de sus ventajas). Los recursos que se aportan al fideicomiso del STPDU son prácticamente imposibles de rastrear desde las vías institucionales. Los datos no son públicos, ni pueden solicitarse por los canales de Solicitud de información pública puesto que los recursos ingresan a un Fideicomiso que no cumple lo dispuesto en la ‘Ley de Presupuesto y Gasto eficiente’ (capítulo II. Fideicomisos Públicos), como han advertido ciertos asambleístas, en su intento por extinguir el fideicomiso. Pero no sólo su extinción no ha ocurrido, sino que se siguen acumulando recursos sin que se registren en la Cuenta Pública. En el apartado ‘Fideicomiso de Potencialidades’ se expuso la principal crítica al instrumento: no se sabe cuánto ingresa por concepto de transferencia de potencialidad, ni en qué se gasta. Cualquier instrumento de financiamiento, para ponerse en marcha de manera óptima requiere de validación social, que sólo puede resultar de la socialización de sus objetivos y la constatación (en obras) de sus resultados. De no haber entendimiento del instrumento y evidencia de su uso, su fracaso es inminente. Resta alertar sobre la gravedad de esta situación, y presionar sobre la transparencia y rendición de cuentas en torno al instrumento, considerando que cualquier esfuerzo de implementación es vacío, si no hay las condiciones para que los recursos sean auditables y evidentes.

**6) La ausencia de un padrón de predios emisores y receptores de potencialidad.** Si bien hay funcionarios públicos que coinciden en que a principios de la década de los noventa existía una relación entre predios emisores y receptores en registros físicos, en las administraciones posteriores al año 2000 no se advierte una correlación entre éstos, y se dejan de registrar las aportaciones de superficie por parte de los predios emisores. Esto tiene por efecto que se pierda la lógica de la transferencia.

**7) La deficiente comprensión de las ventajas del instrumento entre sus beneficiarios potenciales.** La subutilización del instrumento en cuanto a los alcances que le concede la ley (particularmente en materia de conservación ambiental) se origina en el desconocimiento o subestimación de sus ventajas por parte de funcionarios públicos y desarrolladores. Además,

hay la percepción generalizada de que la metodología para calcular las contribuciones es demasiado compleja, o bien, hay mecanismos opacos de por medio.

**8) La falta de evaluación del instrumento.** Aunque hay registro de un diagnóstico institucional del STPDU con fecha de febrero del 2000, publicado por la entonces Secretaria de Desarrollo Urbano, la propuesta de operación que se generó a partir de éste no prosperó. En el documento se distinguían los tipos de derechos transferibles entre virtuales (cuando se emitían desde suelo de conservación patrimonial o ecológica) y reales (cuando se relocalizaban desde una zona homogénea). Asimismo, se reconocían los beneficios para el emisor, y se proponía que parte del pago de derechos se capturase en un fondo de desarrollo urbano. Aunque las metodologías para identificar y asignar potencial fueron revisadas, en general, el esfuerzo no tuvo consecuencias sobre las reglas de operación de facto. Posteriormente, no se identifican evaluaciones al instrumento, lo que imposibilita implementar, o siquiera sugerir, ajustes pertinentes para su mayor y mejor aprovechamiento. La presente investigación es el primer producto que evidencia ciertos efectos de su operación en el territorio. La base de datos diseñada para este fin propone una serie de componentes que bien podrían replicarse para conocer las características de aplicación de instrumentos con fines similares, como los polígonos de actuación (si en algún momento se publicaran los detalles de su autorización).

Los elementos aquí enlistados confirman y explican la subutilización del STPDU planteada en la hipótesis. Sus limitados efectos en el territorio –expuestos en el cuarto capítulo– confirman igualmente el planteamiento hipotético sobre la poca notoriedad de la transferencia de potencialidad en el curso de la regulación y el financiamiento de la ciudad. A pesar de esto, y más allá de estas nociones iniciales, el trabajo de investigación invita a no soslayar el hecho de que la transferencia tenga un marco regulatorio que sostendría esfuerzos por capturar mayor plusvalía. No es trivial que haya ciudades (anteriormente socialistas incluso) aún sin planes de desarrollo urbano o con procesos incipientes de urbanización y apropiación privada del suelo que hoy intentan implementar instrumentos de captura de plusvalía. La Ciudad de México se distingue notablemente de ciudades postsoviéticas o de otras localidades del país con sistemas de planeación apenas en consolidación y capacidades técnico–administrativas rudimentarias. En contraste, la capital del país tiene programas de desarrollo urbano aprobados luego de procesos de consulta pública, un catastro digital y funcionarios capacitados, por mencionar algunas de sus ventajas. En la actual administración<sup>122</sup>, el procedimiento para autorizar transferencia –aunque perfectible– sigue una serie de pasos estandarizados en manuales administrativos, que guían las acciones de personal con la formación profesional y la capacidad técnica para hacerlo, aunque limitados por la intensa agenda propia de la administración pública. Como es el caso con la recaudación predial (Unda, 2018), la capacidad institucional (recursos humanos, materiales y tecnológicos) se perfila como un factor determinante en el cobro de edificabilidad, y la capital debiera hacer valer sus atributos, y por supuesto maximizarlos, en particular, ampliando el equipo de peritos que conocen el procedimiento completo. Esto confirma uno de los elementos explicativos de la hipótesis respecto a la falta de infraestructura administrativa para registrar y relacionar debidamente los predios emisores y receptores de potencial.

Para entender todo lo anterior, la tesis arrancó desde un entramado conceptual y contextual sobre la planeación y el financiamiento de las ciudades, a través de la

---

<sup>122</sup> No hay elementos suficientes para evaluar la capacidad institucional de administraciones anteriores.

sistematización de experiencias de implementación de instrumentos en este sentido, con el fin de poner en perspectiva sus debilidades y potencialidades. Se considera que el principal aporte de la tesis es la integración del enfoque normativo con el de la economía urbana a partir de una reconstrucción histórica del uso de instrumentos de planeación y financiamiento en México. Además, el balance crítico de experiencias en diferentes ciudades es igualmente una contribución original de la tesis, que permitió enterarse de los procesos a través de los que evolucionan las tendencias urbanísticas del espacio construido. El valor de esto último es aún mayor si se toma en cuenta que la literatura en español sobre esto es escasa y desactualizada, en particular, para el caso de los ‘air rights’ en Nueva York.

En general, la tesis expuso tendencias que deben considerarse al momento de proponer o participar en procesos de planeación. Es muy importante comprender las particularidades y entrecruces de los modelos de planeación para reconocer que la zonificación definida en los Programas de Desarrollo Urbano y los instrumentos que conceden mayor edificabilidad son herramientas que hoy conviven, no sin incongruencias y desafíos. Es igualmente trascendente aceptar que la flexibilidad normativa no representa intrínsecamente corrupción, y justamente para evitarla deben estudiarse las posibilidades del sistema de planeación; negar su existencia es abonar al caos que sesga la discusión hacia unos u otros intereses. Los instrumentos de flexibilidad no son una ocurrencia mexicana, ni de una élite empresarial, y más bien, se autorizan en distintas modalidades en todo el mundo; pretender desaparecerlos por decreto es tanto un despropósito como prohibir la segregación o la gentrificación. Más bien, hay fenómenos urbanos que merecen la atención de políticas y la intervención estatal para mitigar o aminorar sus efectos nocivos, es decir que, a través de la regulación de ciertas prácticas y la orientación de ciertos esfuerzos es como se inducen mejoras en la calidad de vida de los habitantes de una ciudad. Pues bien, los instrumentos aquí estudiados son precisamente una forma de regular una práctica concreta (edificar) que tiene impactos en el espacio construido y construable. En específico, la transferencia de potencialidad es un instrumento tanto de financiamiento como de regulación del crecimiento urbano, uno más entre muchos; cada uno con sus propias historias de implementación en el mundo que, si acaso coinciden en que su uso alcanza picos en ciertos contextos que al transformarse impactan sobre esta intensidad. Factores como las posturas políticas de las administraciones gobernantes, las tendencias en el mercado del suelo y otras coyunturas tienen efectos en la aplicación de los instrumentos, que suele ser intermitente hasta incluso desaparecer según la orientación (o derogación) de las normas vigentes y de la disposición de los gobiernos.

Un esfuerzo particular en la tesis fue la presentación de otros instrumentos además de la transferencia de potencialidad, con la finalidad de reconocer especialmente los retos y dificultades para implementarlos, que son los mismos que para el STPDU. En términos muy sintéticos, éstos tienen que ver tanto con limitadas capacidades administrativas como con cierta indisposición de los gobiernos para implementarlos (con rigurosidad) por su impopularidad, que se explica a su vez por la reticencia (cultural) a pagar, la falta de confianza en las autoridades y su gestión, y el despliegue de posturas ideológicas y proyectos políticos contrarios. Como se ha visto, los problemas que enfrenta el STPDU para su mejor aprovechamiento son la falta de transparencia y de rendición de cuentas en la captura y manejo de los recursos capturados, además del cobro inapropiado de una mayor edificabilidad (que subestima la valorización derivada de la decisión pública que lo autoriza). A lo anterior, se suman dificultades vinculadas al procedimiento administrativo, tales como la falta de condiciones e incentivos para una lógica real de transferencia, de información

sistematizada sobre las autorizaciones y de mecanismos evaluación de los resultados del instrumento. Dicho esto, queda trabajar en tales desafíos a modo de aprovechar de manera más constante y óptima su potencial para un mejor aprovechamiento del suelo y una mayor captación de recursos para beneficio de la ciudad.

Los resultados de esta tesis sirven al debate público capitalino sobre ‘lo urbano’ que, al concentrarse en temas de corrupción y especulación inmobiliaria, aparta la vista de otros trascendentales como el régimen de propiedad. La elaboración teórica del primer capítulo dialoga con quienes se posicionan en torno a las compensaciones y restricciones urbanísticas a los propietarios, y las modalidades en que se autorizan. Los capítulos siguientes invocan un conjunto de experiencias de implementación de instrumentos y de procesos legislativos y de actualización de programas de desarrollo urbano, que encaminan la propuesta final de esta investigación, la cual, más allá de sugerir la perfectibilidad de un instrumento, invita a mirar el sistema de planeación en su complejidad. Esta mirada reconoce la coexistencia de diversos instrumentos, y considera necesario fijar claramente los límites máximos de desarrollo adicional posible en los Programas de Desarrollo Urbano como referentes vinculantes al aplicar instrumentos que regulan la edificabilidad. Esto, en paralelo a la aplicación de cuotas mínimas de vivienda y medidas de mitigación al autorizar mayor edificabilidad. En síntesis, sólo en las restricciones a la edificabilidad, y no en mayores posibilidades, puede conducirse el ejercicio de la planeación orientada al interés público.

## Referencias

### Artículos de prensa

“¿Vivirías en una oficina? Se acerca la transformación de edificios en la CDMX”. Revista ‘Obras’ de Grupo Expansión. 15 de abril del 2021.

“Acusan opacidad en Fideicomisos de obras en Benito Juárez”, El Sol de México, 13 de noviembre de 2019.

“Acusan opacidad en Fideicomisos de obras en Benito Juárez”, El Sol de México, 13 de noviembre de 2019.

“Así se frena una ciudad (y un país) con trámites”. El Financiero. 17 de octubre de 2019.

“Cierran ventanilla para nuevas obras”. Reforma. 8 de diciembre de 2018.

“Detecta Gob-CDMX irregularidades en 48 polígonos de actuación”. MVS Noticias. 7 de febrero de 2019.

“Edificio ‘La Nacional’ cumple 85 años”. El Universal. 31 de diciembre de 2017.

“El Centro Histórico de la Ciudad de México: 10 años de revitalización exitosa”. Portal Real Estate Market y Lifestyle.

“Genera pérdida de 20 mil empleos ‘freno’ a obras: Canadevi”. El Universal. 1 de junio de 2019.

“Inmobiliarias deben al menos \$800 millones en obras de mitigación”. La Jornada. 20 de febrero de 2020.

“Las ciudades hoy ya no son para todos”. Ethic. 15 de julio de 2020.

“Obras irregulares”. La Jornada. 30 de noviembre de 2020.

“Permiten 34 obras irregulares en la Benito Juárez”. El Sol de México, 12 de noviembre de 2019.

“Problemas que ha planteado el Decreto Presidencial prohibiendo la edificación en zonas no urbanizadas”. Excésior. 29 de marzo de 1925.

“Sector de la construcción: preocupación por parálisis en CDMX”. Vértigo Político. 22 de julio de 2019.

## Bibliografía

Álvarez, H. 2007. “Propuesta de aplicación del sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo urbano en el interior de la República Mexicana, como una opción a la densificación”. Tesis de Especialización en Valuación Inmobiliaria, UNAM.

Álvarez, I. y Luengo, F. 2011. “Financiarización, acumulación de capital y crecimiento salarial” en la UE-15 Inv. Econ vol.70, no.276. Ciudad de México abr./jun.

Acosta, C. 2005. “Participación en plusvalías: condiciones jurídicas para su implementación en México”. Tesis de Maestría. El Colegio de México.

Alcantar, E. 2020. Forma urbana y culturas urbanísticas: tensiones en el modo de producción del espacio en la Ciudad de México durante el siglo XX”. ISUF-H.

Alterman, R. 2012. “Land-Use Regulations and Property Values: The "Windfalls Capture" Idea Revisited”. Oxford University Press.

Arellano-Guillermo A. (2005). “Manejo integrado de Zona Costera y Áreas Naturales Protegidas. La Reserva de la Biósfera Sian Ka’an, Quintana Roo” en *El Manejo Costero en México*. Eds. Rivera-Arriaga E.G. (et. al.) Universidad Autónoma de Campeche, Semarnat, CETYS-Universidad, Universidad de Quintana Roo, cap. 31, pp. 445-454.

Azuela, A. 1989. La ciudad, la propiedad privada y el derecho. El Colegio de México

Azuela, A. 2019. “CDMX. Inercias urbanísticas y proceso constitucional”. CIDE, México.

Azuela, A. (2016). “Para una ciudad incluyente y sustentable, otro régimen de propiedad”. *Revista Configuraciones*, México, no. 41, mayo-agosto, pp. 127-136.

Babie, P. y Viven, J. (ed). 2019. *Léon Duguit and the Social Obligation Norm of Property. A Translation and Global Exploration*. Springer. Australia.

Baer, Luis (2008). “Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda: el caso de la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XL (156), pp. 345-360.

Barraza, C. 2014. “En las entradas de la urbe: política, patrimonio y planeación en la Ciudad De Mexico (1914-1980). Una historia desde sus debates”. Tesis de Maestría en Historia, UNAM.

BID. 2016. *Guía Metodológica. Iniciativa ciudades emergentes y sostenibles*.

Borrero, O. y Rojas, J. 2020. *Contribución de mejoras en América Latina Experiencias, desafíos y oportunidades*. Lincoln Institute of Land Policy.

Borrero, O. 2014. “La contribución de valorización o mejoras en la experiencia Colombiana:

Revisitando prejuicios” en Smolka y Furtado (ed.) *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*, pp. 23 – 30.

Borrero, O. 2000. “El método residual y el potencial de desarrollo. La edificabilidad y el valor del suelo” en *Avalúo de inmuebles y garantías*. Bhandar Editores.

Bressi, T. 2002. “The New York City Privately Owned Public Space Project New York, New York”. *Journal Places*, 15(1).

Bourdieu, Pierre. 1998. *Practical Reason. On the Theory of Action*. Stanford: Stanford University Press.

Bournazou, E. 2015. “Cambios socioterritoriales e indicios de gentrificación. Un método para su medición”. *Academia XXII*, 6(12), pp.48-60

Bruening, A. D. 2008. “TDR Siren Song: The problems with transferable development rights programs and how to fix them”. *Journal of Land Use & Environmental Law*, 23.

Burgos, V. 2001. *Social Practices of Planning Law in the Built Environment of Santiago 2007-2017*. Tesis de Doctorado en Filosofía. University College London.

Carrión, F. 2007. “Financiamiento de los centros históricos de América Latina y El Caribe”. Lincoln Institute of Land Policy y FLACSO Ecuador. Quito.

Collado, Ma. 2004. “Intereses ciudadanos y negocios inmobiliarios en la ciudad de México durante la década de 1920”. *Memorias del Segundo Congreso de Historia Económica*.

Comunicación en la plataforma del proyecto Mítikah “Mecanismos de Integración Urbana. Reforzamiento Hidráulico y Sanitario” con base en el Dictamen de Desarrollo Urbano Of. No. 101/2079DGAU.09/DEIU/052/2009

Comunicado del Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, 8 de diciembre de 2016.

Davy, B., 2014. “Polyrational property: rules for the many uses of land”. *International Journal of the Commons*. 8 ( 2 ) , pp . 472–492. DOI: <http://doi.org/10.18352/ijc.455>

De Gortari, H. 2012. *Morfología de la CDMX. El catastro de fines del siglo XIX y de 2000*. Estudios de caso. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

De la Mora, G. 2019. “Aproximación sociopolítica para el análisis de políticas de conservación en contextos urbanos: entre servicios ambientales y áreas naturales protegidas”. *Perfiles Latinoamericanos*, 27 (53) FLACSO, México.

Delgado, Gian Carlo (et. al.). 2018. *Diálogo Mexicano de Talanoa*. CEIICH, UNAM.

Demerutis, J. 2018. “Los bonos de densidad como instrumento de política de suelo para transitar hacia la ciudad compacta: El caso del Municipio de Zapopan, Jalisco”

en Iracheta, A. (et. al.) (coord.) *Suelo urbano en México. Retos y oportunidades para su administración y registro*. UNAM, México.

Durán, A. y López, M. 1980. La renovación urbana en la colonia Guerrero. Tesina del Área de Sociología Urbana. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Ejea, G. 2016. *Morfología urbana y mercado inmobiliario en la CDMX 1950-2010. Una expansión por ejes*. Tesis para optar por el Grado de Doctor en Diseño y Estudios Urbanos, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Escudero, A. 2018. *Una ciudad noble y lógica. Las propuestas de Carlos Contreras Elizondo para la Ciudad de México*. UNAM, UAA.

Durán, A. y Esquivel, M. 2006. *Conjuntos y unidades habitacionales en la Ciudad de México: En busca de espacios sociales y de integración barrial*. México: Editorial de la Red de Investigación Urbana y UAM-Azcapotzalco.

Eibenschutz, R. (2003). “Planeación urbana participativa. La revisión de una experiencia” en Ziccardi, A. *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal*. UNAM, México.

Fainstein, S. 2012. “Land Value Capture and Justice” en Ingram, G., & Hong, Y.-H. *Value capture and land policies*. Boston, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy

Fernández, S. 2010. “Hacia una valoración de la arquitectura patrimonial de la vivienda catalogada en la Ciudad de México”. Tesis de Doctorado en Arquitectura, UNAM.

Franch, M. y Gifreu, J. 2005. Los Convenios Urbanísticos en la Legislación Española. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

Furtado, F. 1997. *Instrumentos para la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Debilidad en la Implementación, Ambigüedad en la Interpretación* (No. LP97Z01). Lincoln Institute of Land Policy.

Furtado, F. y Acosta, C. 2012. “Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: Legislación, instrumentos e implementación.” Documento de trabajo. Lincoln Institute of Land Policy.

Gamboa de Buen, J. 1993. *Centro Histórico de la Ciudad de México. Restauración de edificios. 1988 – 1994*. Introducción. México, D.F.

Garza, G., & Scheingart, M. 1984. “Ciudad de México: dinámica industrial y estructuración del espacio en una metrópoli semiperiférica”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 18(04), 581–604.

Gómez, S. 2022. “El papel del impuesto predial como instrumento para el financiamiento urbano”. *Revista Vivienda Infonavit*. Año 6. No. 1.

- González, L. 2019. “Antología del conflicto urbano” en Antonio Azuela (coordinador) *Ciudad de México. Inercias urbanísticas y proceso constitucional*, México, CIDE.
- González, L. 2019. “Tres décadas de planes y excepciones” en Antonio Azuela (coordinador) *Ciudad de México. Inercias urbanísticas y proceso constitucional*, México, CIDE.
- González, R. 2022. “La vivienda como moneda de cambio de la corrupción”. Revista Arquine. 24 agosto de 2022.
- Guío, R. 2009. “Función social y ecológica de la propiedad. Características y alcances” en *Estudios en Derecho y Gobierno*, junio 2(1), Universidad Católica de Colombia.
- Gutiérrez, J. 2013. *La Planeación Urbana en México*. Universidad Autónoma del Estado de México. Núm. 29. Diciembre.
- Gutiérrez, J. 2009. “Planeación urbana en México: Un análisis crítico sobre su proceso de evolución”. Revista URBANO. Vol. 12. No. 19. Págs. 52-63. Concepción, Chile. Mayo.
- Hernández, K. y Hoyos, G. 2018. “Políticas urbanas y gestión del suelo en las metrópolis mexicanas” en *Perspectivas teóricas, globalización e intervenciones públicas para el desarrollo regional*. Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C, Coeditores, México.
- Huerta, C. 2009. “La interpretación de la normativa en materia de urbanismo” en Fernández Jorge et. al. *Memoria del Primer Congreso de Derecho Administrativo Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas
- Iida, M. 2020. “Incidencia de los instrumentos de fomento al redesarrollo urbano en la incentivación de procesos de gentrificación: El caso de la Ciudad de México.” Documento de trabajo.
- Instituto para la Política de Transporte y Desarrollo y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. 2015. *Instrumentos para el desarrollo orientado al transporte*. México.
- Fernández, J. 1962. “En torno al problema de la ampliación de las calles de Tacuba en la Ciudad de México”. *Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas*; Volumen VIII, número 31, 1962; 129-134.
- Fuentes, J. y Acosta C. (2021). “Redensificar para reconstruir: El caso de los Derechos Adicionales de Edificabilidad para la reconstrucción de la Ciudad de México”. Documento de trabajo. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA, EUA.
- Jaramillo, S. 2009. *Hacia una teoría general de la renta del suelo urbano*. Universidad de los Andes. Colombia.

- Koolhaas, R. 2004. *Delirio de Nueva York*. Ed. Gustavo Gili. Barcelona.
- Lefebvre, H. 1969. *El Derecho a la ciudad*. Ed. Península.
- Leal, A. 2016. “La ciudadanía neoliberal y la racialización de los sectores populares en la renovación urbana de la ciudad de México”. *Revista Colombiana de Antropología*, 52 (1), p. 224-244.
- Leal, A. 2015. “Ser vecino. Rescate y distinción de clase en el Centro Histórico de la Ciudad de México”, en Lucía Durán, Eduardo Kingman Garcés y Mónica Lacarrieu (Coords.), *Habitar el patrimonio. Nuevos aportes al debate desde América Latina*, FLACSO, Ecuador/Universidad de Buenos Aires, p. 86-99.
- Leipzig, D. 2021. “Status of New Value Capture Tool in Mexico City: El sistema de actuación por cooperación”. Lincoln Institute of Land Policy.
- Lincoln Land Policy: “Contribución de Valorización en Colombia y América Latina: Fronteras del conocimiento del instrumento. Sesión 3 – Nuevos desafíos” (6 de octubre de 2021) en: [https://www.youtube.com/watch?v=x\\_ItECNFpUQ](https://www.youtube.com/watch?v=x_ItECNFpUQ)
- Linkous, E. 2017. “Transfer of development rights and urban land markets”. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 49(5), pp. 1122–1145.
- López, R. 1993. *La planificación y la Ciudad de México 1900 – 1940*. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Lora, M. 2002. “Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar. Análisis comparado desde las aportaciones de G. E. Haussmann y la doctrina de Ildefonso Cerdá”. Marcial Pons, Ed. Jurídicas y Sociales, S. A. Madrid, Barcelona.
- Luna, J. 2018. “Sistema de Actuación por Cooperación Granadas. Análisis y recomendaciones”. Documento de trabajo
- Machemer & Kaplowitz, 2002. “A Framework for Evaluating Transferable Development Rights Programmes”. *Journal of Environmental Planning and Management* 45(6):773-795.
- Macón, J. y Merino, J. 1976. *Contribución de mejoras en América Latina*. FCE, BID, México.
- Maldonado, M. 2000. “Instrumentos de gestión del suelo. Algunos elementos de contexto.” Documento de trabajo. Bogotá.
- Maleronka, C. y Furtado, F. 2014. “Concesión onerosa del derecho de construir (OODC por sus siglas en portugués): La experiencia de São Paulo en la gestión pública de las edificabilidades” en Smolka y Furtado (ed.) *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*, pp. 45 – 52.

Márquez, L. y Pradilla, E. 2008. “Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario”. Cuadernos del cendes. Año 25. No. 69. pp. 21-45.

Martínez, Ma. D. 1974. “La expansión de la Ciudad de México en el siglo XIX. El caso de los fraccionamientos”. Investigaciones sobre la historia de la Ciudad de México. Cuadernos de trabajo del Departamento de Investigaciones Históricas, INAH.

Melé, P. 2016. “Guadalajara y Monterrey: (re)construir un espacio de centralidad monumental” en *La producción del patrimonio urbano*. Publicaciones de la Casa Chata.

Miller, G. & Krieger, D. 2004. “Purchase of Development Rights: Preserving Farmland and Open Space”. *Planning Commissioners Journal*. No. 53.

Moctezuma, V. (2021). *El desvanecimiento de lo popular. Gentrificación en el Centro Histórico de la Ciudad de México*. El Colegio de México.

Monterrubio, A. 2017. “Tensiones y contradicciones en torno de la producción de vivienda de interés social en la Ciudad de México. El caso de la NGO 26”. *Revista Legislativa De Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Vol. 10, No. 19, 2017, pp. 35-68.

Morales, C. 2004. Transferencia de potencialidad de desarrollo, el caso de la CDMX. Lincoln Institute of Land Policy.

O’Neill, C. & E. 2010. “Assessing the Relative Merits of Development Charges and Transferable Development Rights in an Uncertain World”. *Urban Studies*. Vol. 47, No. 4, pp. 891-911.

ONU-Habitat. La Nueva Agenda Urbana. 20 de octubre de 2016.

ONU-Habitat. “Superficie de CDMX crece a ritmo tres veces superior al de su población”. 7 de septiembre de 2018

Pérez, E. y Santos, C. 2011. “Diferenciación socioespacial en la Zona Metropolitana de la CDMX”. *Investigaciones Geográficas*. no.74. Ciudad de México.

Pérez, D. et al. 2012. “Evaluación de experiencias en la aplicación de contribuciones de mejoras e impuestos a la plusvalía en México.” Informe no publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Perló, M. (1988). “Historias de la Roma. Microhistoria de la ciudad de México”. *Revista Historias*, (19), 159–170.

Perló, M. y Zamorano, L. 2000. La Reforma del Impuesto Predial de Base Suelo en Tijuana y Ensenada, Baja California, Lincoln Institute Research Report.

Perló, M. y Zamorano, L. 2001. “¿Se justifica la aplicación del impuesto a la plusvalía en México?” en Smolka, M., & Furtado, F. (eds.) *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Eurelibros, pp. 149-172.

Pérez, P. 2016. “La urbanización, ¿mercancía o derecho? Una discusión para la política urbana” en F. Carrión y J. Erazo (coordinadores) *El derecho a la ciudad en América Latina Visiones desde la política*. UNAM, CLACSO, IDRC/CRDI, Mx, pp. 219-240.

Pruetz, R. y Pruetz, E. 2007. “Transfer of Development Rights Turns 40”. *American Planning Association Planning & Environmental Law*. Vol. 59, No. 6.

Quiroz, H. 2015. *Ciudad compacta: del concepto a la práctica*. UNAM

Rabello, S. 2016. “La regulación del territorio y de la propiedad inmobiliaria urbana: evolución conceptual en el derecho brasileño” en Azuela, Antonio (coord.) *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*. México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Ramírez, J., Vargas, J. y Santos, O. 2008. “Fuentes de financiamiento para los Municipios en la elaboración de obra pública”. XII Congreso Internacional de la Academia de Ciencias Administrativas, A. C. Tijuana

Rénard, V. 2007. “Property rights and the ‘transfer of development rights’: Questions of Efficiency and Equity” en *The Town Planning Review* Vol. 78, No. 1, Property Rights and Private Initiatives, pp. 41-60.

Rénard, V. 2009. “Property Rights Protection and Spatial Planning in European Countries” en Gregory K. Ingram and Yu-Hung Hong (ed.) *Property Rights and Land Policies*, Lincoln Institute of Land Policy, pp. 216 – 229.

Rivera, J. 2018. “La viabilidad de la ciudad compacta : estrategias de densificación urbana en la zona centro de la Ciudad de México, 2000-2013”. Tesis de Doctorado. UNAM, México.

Rojas, E. 1999. *La preservación del patrimonio histórico urbano en América Latina y el Caribe. Una tarea de todos los actores sociales*. BID.

Rojas, M. et. al. 2019. “Mecanismos y estrategias de política de suelo y vivienda para la inclusión social. Caso de estudio Bogotá D.C., período 2000–2015”. Documento de trabajo. Lincoln Institute of Land Policy.

Salinas, L. y Soto, L. 2019. *Política de Vivienda en México: entre la expansión y el retorno al centro*. Investigaciones Geográficas. no. 99.

Sánchez, G. 1999. “La ciudad de México en el periodo de las Regencias 1929-1997”. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/Gobierno de la Ciudad de México.

Sánchez, Ma. C., 2005. *Rezagos de la modernidad: memorias de una ciudad presente*. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.

Sandroni, Paulo (2014). “Los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepacs) como Instrumento para el financiamiento del Desarrollo Urbano” en Smolka y Furtado (eds.), *Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy.

Sanhueza, C. y López, E. 2016. “Metodología de cálculo de la renta del suelo mediante análisis del impacto de cambios regulatorios y en infraestructura. Caso Santiago-Chile”. Artículo no. 2-535. *Contested Cities*

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Instituto Nacional del Suelo Sustentable. 2020. *Política Nacional de Suelo*.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. 2020. *Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial*

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. 2020. *Lineamientos simplificados. Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano*.

Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México. *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2020*.

Secretaría de Desarrollo Social. 2012. *La expansión de las ciudades 1980-2010: 135 ciudades*, 2a. edición, México, Sedesol.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México. Versión estenográfica del discurso del Ing. Simón Neumann, Secretario De Desarrollo Urbano y Vivienda, durante el “Foro de políticas urbanas: hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa”. 23 de enero de 2013.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México. Documento “Impulsando la Vivienda para Trabajadores” (s/f).

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México. Conferencia de Prensa Jefa de Gobierno. 12 marzo de 2019.

Sobrino, J. 2016. “Estudio de la gentrificación en la Ciudad de México”. *Coyuntura Demográfica*, (9), 69-75.

Smolka, M. y Furtado, F. (ed.). 2014. *Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en:

Smolka, M. 2013. “Aportaciones urbanísticas y contrapartidas por derechos de construcción” en *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina: Políticas e*

*instrumentos para el desarrollo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, EUA, pp. 36-50.

Smolka, M. y Amborski, A. 2003. Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. *Revista eure* (Vol. XXIX, N° 88), pp. 55-77, Santiago de Chile.

Smolka, M. y Furtado, F. (ed.). 2001. *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Instituto de Posgrado e Investigación de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Lincoln Institute of Land Policy.

Solis, C. 2019. “Análisis del concepto de vivienda intraurbana como propuesta para densificar la Ciudad de México”. Tesis de Maestría en Arquitectura. UNAM.

Staeheli, L. y Mitchell, D. 2008. “The People’s Property? : Power, Politics, and the Public”. New York: Routledge.

Steinberg, T. 1996. “Three-D deeds: the rise of air rights in New York” en *Slide Mountain. Or the Folly of Owning Nature*. University of California Press, Los Angeles.

Terrazas, O. (coord.). 1995. *La ciudad que hoy es centro*. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco -CONACYT.

Unda, M. 2018. “Los límites de la recaudación predial en los municipios urbanos de México: un estudio de casos”. *Estudios Demográficos y Urbanos*. vol. 33, núm. 3 (99), septiembre-diciembre.

Valdivia, Rafael. 2014. *Modelo de precios hedónicos para la vivienda nueva en la ZMVM*, El Colegio Mexiquense, México.

Valdivia, R. 2016. “La Norma 26 para la Producción de Vivienda de Interés Social” en Aguilar, G. (Coord.) *La Ciudad de México en el siglo XXI. Principales Transformaciones y Tendencias*. UNAM GDF.

Valenzuela, A. 2014. *Urbanistas y visionarios. La planeación en la CDMX en la primera mitad del siglo XX*. México: Porrúa.

Vejarano, M. (comp.) 2007. “Movilización Social de La Valorización De La Tierra: Casos Latinoamericanos en Uso de la transferencia del potencial constructivo para la adquisición de inmuebles: la experiencia de Porto Alegre”, Lincoln Institute of Land Policy.

Velasco, H. 2007. “La transferencia de potencialidad y su recuperación en la valuación inmobiliaria”. Tesis que para obtener el Diploma de Especialización en el área de Valuación Inmobiliaria. UNAM. México.

Vitz, M. 2018. *City on a lake. Urban Political Ecology and the Growth of Mexico City*. Duke University Press.

Wallace E. Oates and Robert M. Schwab. 2014. "The Window Tax. A Transparent Case of Excess Burden". Land Lines. Lincoln Institute of Land Policy.

Ugalde, V. 2015. "Derecho a la ciudad, derechos en la ciudad". Estudios Demográficos y Urbanos. COLMEX.

Uzon, N. 2014. Transferencia del derecho de construir: La experiencia de Porto Alegre, Brasil en Smolka y Furtado (ed.) *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*, pp. 37-44

Ziccardi, A. 2003. "Un balance de la experiencia de planeación participativa de nivel local en el Distrito Federal" en *Planeación participativa en el espacio local. Cinco Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal*, UNAM.

### **Columnas de opinión**

Blum, H. "Museums turning to air rights for revenues". New York Times. 7 de enero de 1983.

Brown, Carlos. "Tres mitos sobre los impuestos en tiempos de austeridad republicana". 27 de Junio de 2019. Nexos.

Goldberger, P. "Architecture view; the tower blight has struck west 57th street". New York Times. 27 de enero de 1985.

Gómez, G. "La trampa del Sistema de Actuación por Cooperación". Nexos. 20 de mayo de 2021.

González, J. 2018. "Amparo vs donaciones forzosas". Blog personal.

Jovanovic, R. "MoMA Skyscraper Set to Rise with \$85 Million Air Rights Purchase". Artnet.com. 19 de septiembre de 2014.

De Mauleón, H. "El año en que se borró el pasado". Nexos. 1 de septiembre de 2015

Medina, S. "Discutir los problemas de los Sistemas de Actuación por Cooperación de la Ciudad de México". Nexos. 31 de julio de 2018

Monkkonen, P. y Adler, D. Vivienda y democracia: las batallas de Los Ángeles y la Ciudad de México. Nexos. 19 de enero de 2016.

Restrepo, I. "¿Las torres de la corrupción y la impunidad?". La Jornada. 6 de agosto de 2018

Sinclair, M. “Future New York Can an Air Rights Open Market Save NYC's Small Businesses while Spurring Affordable Housing?”. CityRealty. 8 de abril de 2021.

Valdivia, R. “Expulsión a la periferia: Efectos de los corredores urbanos propuestos en la Ciudad de México”. Nexos. 1 de agosto de 2019.

### **Fuentes jurídicas**

Acuerdo administrativo por el que se aprueba la aplicación del Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo de los inmuebles. Diario Oficial de la Federación. 19 de julio de 1988.

Acuerdo por el que se expiden las Políticas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial Sustentable en Materia de Desarrollo Social, Ambiental y Económico de la Ciudad de México. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 23 de enero de 2013.

Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos y Criterios para el Desarrollo de Vivienda de Interés Social y Popular en favor de los trabajadores del Gobierno de la Ciudad de México. GOCDMX. 25 de abril de 2017.

Aviso por el que se da a conocer el Proceso de Consulta Vecinal para Grandes Construcciones. Gaceta Oficial de la Ciudad de México. 27 de diciembre de 2019

Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes.

Código Fiscal de la Federación.

Código Fiscal del Distrito Federal.

Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo.

Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo.

Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit.

Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal (1982).

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.

Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1996).

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2010).

Ley de Planificación Urbana de Costa Rica (1968).

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016).

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, Quito (2016).

Ley de Vivienda (2006).

Normas para equipamiento urbano. Gaceta Oficial de la República de Venezuela (1985).

Normas Generales de Ordenación de la Ciudad de México.

Paot. Resolución administrativa. 7 de febrero de 2019. PAOT -2015-2307 -SOT -909

Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2003).

Programa Nacional de Vivienda 2014-2018

Programa Sectorial de Desarrollo Agrario y Territorial y Urbano 2013-2018

Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México 2020 – 2035.

Reglamento de Desarrollo Urbano Sostenible del Municipio de Juárez. 2015.

Reglamento de Construcciones para el Municipio de Culiacán, Sinaloa. 2007.

## **Portales**

<http://centro.paot.org.mx/>

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

<http://www.airrightsny.com/p/about-us.html>

<https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/gaceta>

<https://en.wikipedia.org/>

<https://maps.google.com/>

<https://obrachueca.com/reports>

<https://tramites.cdmx.gob.mx/>

<https://www.architectmagazine.com>

<https://www.cityrealty.com/>

<https://www.hosteltur.com/>

<https://www.Seduvi.cdmx.gob.mx/informes>

<https://www.structuremag.org/>

<https://www.centrohistorico.cdmx.gob.mx/dependencia/acerca-de>

### **Colecciones fotográficas**

Museo Archivo de la Fotografía de la Ciudad de México

Googlemaps

Villasana-Torres

### **Sesiones académicas**

“El (des)orden urbano y sectores populares”, impartida el 28 de octubre de 2020 (UNAM).

“Planificación intermedia, gestión asociada de terrenos e inclusión social” impartida el 20 de mayo de 2019 en la CDMX por María Cristina Rojas en el Seminario “Bases jurídicas para la gestión de la valorización inmobiliaria” (UNAM).

“¿Qué es la plusvalía?” impartida el 31 de mayo de 2022 por Martim Smolka en el Diplomado en Estudios Socio Jurídicos del Suelo Urbano (UNAM).

“El urbanismo informal en América Latina: contextos, conceptos y contribuciones”, impartida el 27 de enero de 2015 por Priscilla Connolly en el Seminario “El (des)orden urbano y sectores populares” (UNAM).

“Instrumentos de financiamiento” impartida el 31 de marzo de 2022 por Antonio Azuela en el Diplomado en Estudios Socio Jurídicos del Suelo Urbano (UNAM).

“Renta diferencial” impartida el 19 de mayo de 2022 por Edgardo Sara en el Diplomado en Estudios Socio Jurídicos del Suelo Urbano (UNAM).

Taller “Estrategias de desarrollo urbano y captura de plusvalías en torno al nuevo sistema aeroportuario de la Ciudad de México”. Lincoln Institute of Land Policy. 20 de enero de 2016 en la PAOT, CDMX.

## Anexos

Cuadro 38. Cobros diversos por concepto de Derechos

Concepto de derechos	Cuotas*
I. Por el análisis, estudio y, en su caso, expedición de certificado de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, se pagará el derecho respectivo por cada uno	\$1,777.50
II. Por el dictamen de estudio de impacto urbano que efectúe la autoridad competente, modificación o su prórroga:	a) En los proyectos de vivienda que tengan más de 10,000 metros cuadrados de construcción - \$3,013.00 b) En los proyectos que incluyan oficinas, comercios, industrias, servicios o equipamientos, por más de 5,000 metros cuadrados de construcción, así como las estaciones de servicio de combustibles y crematorios - \$6,016.00
III. Por certificado único de zonificación de uso del suelo	\$1,542.00
IV. Dictamen de informe preliminar	\$3,000.50
V. Por solicitud de modificación a los programas iniciada a solicitud de una persona distinta de los diputados del Congreso; de un órgano de representación ciudadana; de una dependencia, órgano o entidad de la Administración Pública o de una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal	\$5,795.00
VI. Por la resolución de modificación a los programas para cambiar el uso del suelo urbano en predios particulares, para destinarlos al comercio, servicios de bajo impacto urbano o a la micro y pequeña industria	\$ 2,896.50
VII. Por el dictamen de Constitución de Polígono de Actuación**	\$ 5,493.50
VIII. Por el dictamen de aplicación del Sistema de Transferencia de Potencialidades, predio receptor**	\$ 5,493.50

\* Los montos no son los vigentes, sino que corresponden a los publicados en la Gaceta Oficial de la CDMX del 31 de diciembre de 2018, como parte del “Decreto por el que se Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones del Código Fiscal de la CDMX”. No está disponible de manera electrónica la última reforma sobre las cuotas.

\*\* Fracciones añadidas en la reforma al Código Fiscal de 2017.

Fuente: Artículo 235 del Código Fiscal de la CDMX (GOCDMX, 31 de diciembre de 2018).

Cuadro 39. Personas entrevistadas para la investigación

ID	Persona entrevistada	Fecha de la entrevista	Perfil	Cargos de trascendencia para la investigación	Experiencia en el campo urbanístico
1	Abrahán Rdz Buendía	24/08/20	Arq.	Consultor en la Agencia “Hábitat para el buen vivir”	10 - 20 años
2	Ameyalli Magallón	24/09/21	Arq. y Maestra en Proyectos para el Desarrollo Urbano Sustentable	Subdirectora de Validación de Proyectos para la Comisión Nacional de Vivienda	20 - 30 años
3	Cauhtémoc García Casas	13/01/21	Perito en Arquitectura y Urbanismo	Subdirector de Evaluación y Aprovechamiento Inmobiliario en el INDAABIN (2020). Subdirector de Estudios y Proyectos del Patrimonio Cultural Urbano en Seduvi(2013-2018)	20 - 30 años
4	Daniel Pérez Torres	27/09/21	Dr. en Urbanismo	Consultor privado	20 - 30 años
5	Deidre Cárdenas	29/09/20	Mtra. en Urbanismo	Asesora (Sedatu) / Vecina de Coyoacán movilizada en temas urbanos	10 - 20 años
6	Elizabeth Anaya	07/10/21	Especialista en diseño de asentamientos humanos y ordenamiento territorial	Ex asesora en Seduvi	20 - 30 años
7	Emmanuel Alejandro León Mtz	26/02/2020 28/06/22	Mtro. en Ingeniería Civil	Actual Director de Instrumentos para el Desarrollo Urbano (Seduvi)	10 - 20 años
8	Fernando Colores	05/08/19	Lic. en Planeación Territorial	Consultor privado y en el sector público (Seduvi)	10 - 20 años
9	Gabriela Quiroga	26/06/20	Urb.	Ex Coordinadora de Desarrollo y Administración Urbana (Seduvi). Presidenta del Consejo Técnico del Colegio de Urbanistas de México	> 30 años
10	Gerardo Gómez del Campo	28/10/21	Abogado	Consultor privado	20 - 30 años
11	Ignacio Bernabé Galván	08/08/19	Lic. en Urbanismo	Consultor privado y en el sector público (asesor legislativo)	> 10 años
12	Ignacio Cabrera Fernández	10/06/20	Arq. y Mtro en Urbanización y Desarrollo Socioeconómico	Director de Promoción y Fomento de Programas de Viviendas (INVI). Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano (COPARMEX)	> 30 años

13	Israel Cacho Silva	11/10/19	Mtro. en Urbanismo / Perito en Desarrollo Urbano	Consultor privado	10 - 20 años
14	Jaime Cárdenas	16/12/20	Dr. en Derecho	Académico. Diputado Constituyente	> 30 años
15	Jesús Velázquez	30/08/19	Arqueól.	Ex Coordinador nacional de Obras y Proyectos (INAH)	> 30 años
16	José Luis Guerrero	06/10/20	Abogado	Consultor privado (Lex Urbania Abogados)	> 30 años
17	Juan Carlos Rmz Vertiz	09/06/20	Urb.	Director del Registro de los Planes y Programas de Uso del Suelo y Desarrollo Urbano (Seduvi; 2018-2015). Director de Instrumentos para el Desarrollo Urbano (Seduvi; 2009-2010)	20 - 30 años
18	Juan E. Bezaury-Creel	01/05/20	Arq.	Director de Amigos de Sian Ka'an (Asociación ambientalista en QROO)	> 30 años
19	Laura Janka	04/10/21	Arq. y Maestra en Diseño Urbano	Asesora (Seduvi). Miembro del Fideicomiso STPDU. Equipo de Trabajo del PGOT.	20 - 30 años
20	Mayela Delgadillo	05/12/20	Periodista	Diputada Constituyente . Vecina de la colonia Roma movilizada en temas urbanos	10 - 20 años
21	René Coulomb	24/07/19	Dr. en Urbanismo	Académico (UAM). Director del Fideicomiso del Centro Histórico	> 30 años
22	Roberto Eibenschutz	12/01/22	Arq. y Mtro. en Urbanismo	Académico (UAM) Ex titular de la Seduvi.	> 30 años
23	Salvador Gómez Rocha	26/07/19	Mtro. en Desarrollo Urbano	Académico (UNAM). Subdirector de Instrumentos (Seduvi)	> 30 años
24	Susana Fernández	12/01/21	Dra. en Arquitectura y especialista en Valuación Inmobiliaria	Académica. Consultora privada y en el sector público (Patrimonio Inmobiliario)	> 30 años
25	Victor Hugo Hoffman	24/07/19	Dr. en Urbanismo / Perito en Desarrollo Urbano	Académico (UNAM). Director General de Ordenamiento Territorial de la Sedatu	10 - 20 años