

Derechos de autor 2025 ANUARIO DE ESPACIOS URBANOS, HISTORIA, CULTURA Y DISEÑO

Creative Commons License

Esta obra está bajo una licencia internacional Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0.

<https://doi.org/10.24275/FAOY2887>

Dinámicas de cabildeo en la política de suelo urbano: un análisis de la propuesta de Ley de Captura del Valor del Suelo en la Asamblea Constituyente de 2016 en la Ciudad de México

**Lobbying Dynamics in Urban Land Policy: An Analysis
of the Proposed Land Value Capture Law in the 2016
Constituent Assembly of Mexico City**

**Dinâmicas de Lobby na Política de Solo Urbano: Uma
análise da proposta de Lei de Captura do Valor
do Solo na Assembleia Constituinte
de 2016 na Cidade do México**

Andrés Demetrio Gutiérrez-Flores

University of Turin, Polytechnic University of Turin

Recibido: 15 de noviembre de 2024 | Aceptado: 6 de marzo de 2025

Resumen

Este artículo analiza el proceso legislativo en torno a los mecanismos de Captura del Valor del Suelo (CVS) en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Mediante el análisis documental, estudio de caso y análisis del discurso explora actores, cambios y debates clave que influyeron en las propuestas de CVS. Destaca la interacción entre partidos, grupos de interés, medios y academia, identificando cabildeo y deficiencias en los borradores. Se discuten implicaciones para la política urbana, enfatizando proteger procesos democráticos y regular intereses privados, ofreciendo perspectivas sobre gobernanza y formulación de políticas urbanas.

Palabras clave: cabildeo, política de vivienda, formulación de políticas urbanas, dinámicas parlamentarias, captura del valor del suelo.

Abstract

This paper examines the legislative process around Land Value Capture (LVC) mechanisms in Mexico City's Constituent Assembly. Using qualitative methods—document analysis, case studies, and discourse analysis—it explores the actors, behaviors, and changes shaping the city's constitution with a focus on LVC policies. It traces LVC proposals through key events, revealing the roles and motivations of political parties, interest groups, media, and academia. Lobbying indicators and draft deficiencies are analyzed to uncover parliamentary influences. The study highlights the need to protect democratic processes and regulate private interests in legislative decision-making.

Keywords: Lobbying, Housing Policy, Urban Policing, Parliamentary Dynamics, Land Value Capture.



Resumo

Este artigo investiga o processo legislativo em torno da formulação e do destino dos mecanismos de Captura de Valor do Solo (CVS) na Assembleia Constituinte da Cidade do México. Utilizando uma metodologia qualitativa que abrange análise documental, estudo de caso e análise de discurso, o estudo oferece uma exploração abrangente dos atores, comportamentos e mudanças que moldaram a redação da constituição da cidade, com foco específico nas políticas de CVS. Iniciando com uma visão geral da composição e do mandato da Assembleia após uma reforma constitucional, a pesquisa rastreia a evolução das propostas de CVS por meio de eventos e debates chave. A análise revela a complexa interação entre partidos políticos, grupos de interesse, mídia e academia, destacando seus papéis e motivações. Indicadores de lobby e deficiências nas propostas preliminares são examinados para identificar possíveis influências nas atividades parlamentares. As implicações para a política urbana são discutidas, enfatizando a importância de salvaguardar os processos democráticos e regular a influência de interesses privados na tomada de decisões legislativas. Em suma, este estudo oferece insights sobre as complexidades da governança urbana e da formulação de políticas, destacando a necessidade de processos informados e inclusivos na construção do futuro das cidades.

Palavras-chave: lobbying, política habitacional, formulação de políticas urbanas, dinâmicas parlamentares, captura de valor do solo.

Introducción

La denominada crisis de acceso a la vivienda es uno de los mayores desafíos que enfrentan las ciudades en la actualidad. En las grandes ciudades de los países occidentales el incremento de los precios de la vivienda y los desafíos fiscales de los gobiernos locales generan procesos de desplazamiento, así como problemas con el acceso a servicios públicos e infraestructura de calidad (Frayne *et al.*, 2022), fenómeno del cual México no es una excepción (Reyes, 2020a, 2020b).

Aunque existen diversos mecanismos de política pública que los gobiernos locales podrían aplicar para mitigar estas dificultades –principalmente en ámbitos fiscales y de planificación (Saiz, 2023)–, en la práctica su uso es limitado. Entre estos mecanismos destacan las políticas de Captura del Valor Del Suelo (CVS), que consisten en instrumentos fiscales mediante los cuales los gobiernos locales pueden recuperar una parte del incremento del valor inmobiliario generado por inversiones públicas (OECD, 2017). Es decir, permiten que el valor generado por dicha inversión (comúnmente denominado “plusvalía”) retorne a las arcas públicas locales para ser reinvertido en bienes públicos, en lugar de ser absorbido en su totalidad por el capital inmobiliario.

Como lo indican las directrices en Estados Unidos (U.S. Department of Transportation, 2024) y organismos internacionales como la OCDE (2017; OCDE & Lincoln Institute, 2022), uno de los principales obstáculos para la implementación de estas políticas es la oposición activa de grupos de interés, especialmente del capital inmobiliario. Este sector, a través de distintos mecanismos políticos y legales, puede bloquear su aprobación, ejecución o aplicación. En este contexto, la OCDE & Lincoln Institute (2022) señala explícitamente que:

Aún se desconoce hasta qué punto la jerarquía de responsabilidades en la definición de marcos legales para

la CVS afecta la iniciativa y capacidad de los gobiernos locales para utilizar eficazmente estos instrumentos. Se necesita una mayor comprensión de los factores que impulsan y motivan a los gobiernos locales en la implementación de la CVS. (pp. 21-22)

Este trabajo reconoce la importancia de analizar en profundidad las estrategias que distintos actores –especialmente los capitalistas inmobiliarios y propietarios de suelo– utilizan para impedir la implementación de políticas urbanas que afecten sus intereses. Se enfoca particularmente en el cabildeo ejercido dentro de los gobiernos locales, responsables directos de la gestión del desarrollo urbano.

Se analiza la propuesta de Ley de Vivienda de 2016 en la Ciudad de México, año en que se conformó la Asamblea Constituyente encargada de redactar la primera Constitución de la nueva entidad federativa. Hasta entonces, la ciudad operaba como el Distrito Federal, bajo jurisdicción parcial de los poderes federales. Entre las iniciativas presentadas a la Asamblea destacó la Ley de Vivienda, que incorporaba mecanismos de CVS. Sin embargo, tras semanas de debate parlamentario y una amplia cobertura mediática –que involucró a legisladores, figuras públicas, especialistas, inversionistas y ciudadanos–, la propuesta ley fue modificada en diciembre de ese año, eliminando la sección relativa a dichos instrumentos.

A partir de lo anterior, la pregunta de investigación que se plantea es: ¿cuáles fueron los factores determinantes que llevaron a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México a modificar la propuesta de Ley de Vivienda de 2016, específicamente en lo concerniente a la sección relacionada con la CVS, considerando la posible influencia del cabildeo ejercido por los grupos empresariales del sector inmobiliario?

La hipótesis de trabajo plantea que la modificación de la propuesta de Ley de Vivienda de 2016,

particularmente en lo referente a la CVS, fue influenciada por el cabildeo de los grupos empresariales del sector inmobiliario, los cuales buscaron proteger sus intereses económicos y evitar regulaciones que pudieran limitar sus márgenes de ganancia.

Por tanto, el objetivo principal de este estudio es identificar los factores que influyeron en la modificación de la propuesta de Ley de Vivienda de 2016, por parte de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, y examinar el papel que desempeñó el cabildeo de los grupos empresariales del sector inmobiliario en este proceso.

Primero, se presentan los fundamentos teóricos, con una descripción breve de los instrumentos de captura del valor del suelo (CVS) en el contexto del desarrollo urbano. Luego, se abordan los principales conceptos y enfoques teóricos sobre la influencia del cabildeo en la formulación de políticas públicas, con énfasis en el caso latinoamericano, así como otros factores del proceso legislativo que inciden en la redacción y posible modificación de leyes.

En segundo lugar, se desarrolla un estudio de caso sobre la Ley de Vivienda de 2016, que incluye una revisión del origen de la Asamblea Constituyente, una descripción del contenido de la ley y un análisis basado en el marco teórico y metodológico planteado.

Finalmente, se examina la influencia del cabildeo en este caso particular, sus implicaciones para la política parlamentaria y su impacto en la política de desarrollo urbano local.

Las políticas de Captura del Valor del Suelo

En su compendio más reciente sobre el estado de los procesos de CVS a nivel global, la OCDE define este conjunto de mecanismos como “políticas que permiten a las autoridades públicas recuperar

los aumentos en el valor del suelo que resultan de acciones gubernamentales” (OECD, 2022, p. 14). Académicos latinoamericanos también lo describen como un mecanismo destinado a corregir la desigualdad presente en las ciudades debido al mercado del suelo (Jaramillo, 2011) o como una forma de internalizar las externalidades del desarrollo urbano, basándose en el valor capitalizado de rentas del suelo inesperadas, con el objetivo de proporcionar bienes públicos o asignarlos para fines sociales (Fensham & Gleeson, 2003; McAllister *et al.*, 2018).

Estos mecanismos generalmente se componen de tres fases (OECD & Lincoln Institute, 2022):

1. Fase de creación de valor: las autoridades públicas toman alguna acción que desencadena un aumento en el valor del suelo privado adyacente. Estas acciones pueden incluir inversiones en infraestructura o servicios, así como cambios institucionales o legales.
2. Fase de recuperación de valor: una parte de este valor es recapturada para el tesoro público.
3. Fase de distribución del valor: re-reinvierte en nuevos proyectos.

Esta definición, aunque aparentemente general, permite abordar la amplia variedad de instrumentos y acciones de política pública urbana, especialmente a nivel local. Las Políticas de Captura del Valor del Suelo (PCVS) se definen, en consecuencia, como políticas redistributivas que buscan democratizar las ganancias obtenidas a partir de la inversión pública en el ámbito urbano, la cual se financia principalmente a través de impuestos y otros instrumentos fiscales. Sin embargo, como se ha señalado, su implementación conlleva riesgos y desafíos, entre estos la construcción de un marco legal adecuado,

así como de capacidades administrativas y técnicas a nivel local.

Para garantizar el desarrollo efectivo de las PCVS, es crucial contar con un marco legal y regulatorio sólido que defina con claridad los procedimientos y establezca sistemas de coordinación intergubernamental (Torres, 2006; Isunza-Vizuet *et al.*, 2021; OECD & Lincoln Institute, 2022).

Según la OCDE (2022, p. 26), la resistencia de los propietarios de suelo, junto con la falta de capacidad administrativa, representa obstáculos significativos para la implementación de estos mecanismos. Durante la fase de adopción, es crucial obtener apoyo y legitimidad tanto de la ciudadanía como de los diversos sectores de la clase política. Para ello, es esencial establecer canales de comunicación entre los actores involucrados:

Land value increments are captured more successfully when communication channels with land owners and stakeholders exist and the benefits from a proposed public intervention are clearly laid out. [...] Providing opportunities for dialogue between affected owners and the government is important to share information and garner public support. (OECD, 2022, p.36)

Sistema político y políticas de captura del valor del suelo en México

En México, el gobierno federal cumple un papel central en la gestión y administración del suelo. En contraste, los gobiernos estatales cuentan con atribuciones limitadas en materia de desarrollo urbano, ya que esta competencia se delega principalmente a los municipios, los cuales se constituyen como los actores clave en los procesos de planificación urbana del país (OECD, 2017; OECD & Lincoln Institute, 2022).

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2024) establece que: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Asimismo, el Artículo 26 faculta al gobierno para utilizar instrumentos de planificación urbana derivados del Plan Nacional de Desarrollo; el Artículo 31 define los principios fiscales; y el Artículo 122 delimita las competencias en materia de desarrollo urbano entre la Ciudad de México y los municipios.

Aunque la Constitución no menciona de manera explícita la recuperación del valor del suelo urbano, el Artículo 27 establece una distinción fundamental entre la propiedad del suelo y el derecho a construir, siendo este último regulado por las autoridades en el marco del desarrollo urbano.

Por su parte, el Artículo 115 otorga a los municipios la facultad de aplicar gravámenes sobre los incrementos en el valor de las propiedades y “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 en el valor de los inmuebles” (CPEUM, 2024).

De acuerdo con la fracción V del Artículo 115, los municipios tienen entre sus principales atribuciones: formular, aprobar y administrar los planes de zonificación y desarrollo urbano; participar en la creación y gestión de reservas territoriales; colaborar en la elaboración de planes de ordenamiento regional; autorizar, controlar y supervisar el uso del suelo en su jurisdicción; intervenir en procesos de regularización de la tenencia del suelo urbano; otorgar

licencias y permisos de construcción; participar en la creación y gestión de áreas de reserva ecológica, así como en los programas de zonificación ambiental; colaborar en la planificación y operación del transporte público de pasajeros en su territorio; y suscribir convenios para la administración y resguardo de zonas federales (Isunza-Vizuetet et al., 2021).

No obstante, la implementación efectiva de las PCVS en México sigue siendo limitada. Esta baja adopción puede explicarse por dos obstáculos principales. Primero, el fuerte énfasis en la propiedad privada individual genera una resistencia política significativa ante la introducción de estas medidas. Segundo, la debilidad de los marcos legales y fiscales a nivel local dificulta aún más su aplicación (Isunza-Vizuet et al., 2021; OECD & Lincoln Institute, 2022).

Aunque la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), en vigor desde 2016, establece la obligación para los estados de adoptar políticas de captura del valor del suelo, son pocos los que han dado cumplimiento efectivo a esta disposición. En los casos donde se han implementado dichos mecanismos, su alcance suele ser limitado o su aplicación ineficaz. Por ejemplo, en la Ciudad de México, “la provisión de suelo puede ser sustituida por un pago en efectivo equivalente. Sin embargo, esto suele acordarse mediante negociaciones poco transparentes” (OECD & Lincoln Institute, 2022, p. 169).

En consecuencia, un marco legal ambiguo no solo beneficia a los propietarios de suelo al permitirles negociar directamente con las autoridades y obtener acuerdos favorables, sino que también abre la puerta a posibles prácticas corruptas y les otorga herramientas legales para impugnar y, en muchos casos, bloquear con éxito la implementación de la políticas e instrumentos de CVS.

La política parlamentaria constituyente

Entre los arreglos institucionales que resultan cruciales para fomentar o inhibir la deliberación constituyente, es importante destacar tres factores clave, según Encinas Nájera (2020):

1. Perfiles de los integrantes: las Asambleas Constituyentes deben desempeñar el papel de garantes del interés público. La capacidad de la Asamblea para cumplir con su mandato de manera deliberativa depende en gran medida de los perfiles de sus miembros. Por ello, es fundamental garantizar que no haya grupos subrepresentados ni sectores completamente ausentes.
2. Equilibrios políticos dentro de la Asamblea Constituyente: si bien lograr un equilibrio representativo absoluto es complicado debido a la imprevisibilidad inherente a los sistemas democráticos, es posible tomar medidas para asegurar la pluralidad.
3. Volatilidad de las coaliciones: es necesario reconocer que ya no existen mayorías estables en los parlamentos actuales que voten uniformemente en cada instancia. En su lugar, se forman coaliciones dinámicas, compuestas por la combinación de múltiples grupos minoritarios. Tsebelis y Eunyoung (2013) también han hecho importantes contribuciones a este tema. Sin embargo, los estudiosos del fenómeno parlamentario en México enfatizan que, para comprender verdaderamente el comportamiento de los legisladores, no se debe enfocar exclusivamente en sus declaraciones en el pleno, sino principalmente en la dirección de sus votos (Marván, 2017; Encinas Nájera, 2020).

El concepto de *cabildeo* ha sido tradicionalmente asociado con las actividades parlamentarias y gubernamentales en Estados Unidos y Gran Bretaña, pero es valioso explorar su aplicación en el contexto latinoamericano. Esto se debe a que los sistemas democráticos y representativos en la región se han fortalecido en las últimas décadas, alineando sus sistemas de gobernanza de manera más estrecha con los modelos occidentales (Ricciardi, 2013).

Antes de proceder al análisis del caso, resulta útil revisar brevemente algunas definiciones tradicionales de cabildeo para asegurar una comprensión clara de los conceptos antes de la evaluación. Mientras que el texto clásico de Dexter (1969) define el cabildeo como un ejercicio especial e intenso del derecho de petición; por su parte, Mascott Sánchez (2007) lo describe como una actividad política orientada a influir en las decisiones de las autoridades públicas.

Otros autores, como Luigi Graziano (2001), subrayan el carácter dual del proceso de cabildeo. Según su planteamiento, el cabildeo involucra, por un lado, la integración de un grupo con intereses particulares en una entidad con capacidad de influir en la deliberación democrática y, por otro, la movilización de la opinión pública que, *a posteriori*, otorga legitimidad a dicha influencia. Esta comprensión del fenómeno, en una escala temporal abstracta de eventos, será clave para la interpretación del caso analizado en este estudio.

Por otro lado, Anastasiadis (2006) señala que entre las técnicas comúnmente empleadas por los cabildeos, se encuentra la presentación de resultados de investigaciones y encuestas, la organización de grupos de estudio en diversos proyectos, la asistencia como expertos en audiencias informativas de distintos organismos gubernamentales y la entrega de informes técnicos e investigaciones a los tomadores de decisiones.

Sin embargo, el cabildeo también puede definirse por sus mecanismos. Tal como lo describe Nowness (2006), este es un proceso continuo que involucra diversas técnicas y prácticas de persuasión llevadas a cabo por organizaciones o grupos interesados en asuntos gubernamentales, ya sea en el ámbito ejecutivo, legislativo o judicial. Este proceso requiere, además, una serie de acciones políticas concretas, como asistir a audiencias legislativas, sesiones del Congreso, influir en el trabajo de comisiones o reunirse individualmente con legisladores o funcionarios públicos. De manera similar, en su texto clásico, Petracca (1992) sugiere que, mientras el cabildeo directo tradicional busca movilizar votos dentro de los límites institucionales del Estado en temas específicos, el nuevo cabildeo indirecto se enfoca en influir en la opinión pública para modificar votos fuera de los centros de poder.

Según Encinas Nájera (2020), existen actores con poder que se oponen activamente al cambio y destinan recursos para debilitar los espacios de toma de decisiones democráticas en beneficio de sus intereses particulares. Por esta razón, es necesario establecer salvaguardas institucionales que impidan la captura o el bloqueo del proceso por parte de grupos con poder desproporcionado. Estos actores suelen organizarse en grupos para impulsar legislaciones específicas mediante estrategias como el cabildeo, la compra de espacios en medios de comunicación y el financiamiento de partidos políticos o candidatos afines. En las democracias representativas, los grupos de interés compactos, las élites burocráticas de los partidos y los cabilderos bien organizados, con su dominio de las complejidades parlamentarias, suelen marginar el interés público, que se encuentra disperso y pobemente organizado.

Piñeiro (2000) coincide con esta visión al señalar que algunos consideran que el cabildeo es una forma de presionar a los legisladores y funcionarios

públicos para que actúen de una manera determinada, lo que lo convierte en un mecanismo de coerción a favor de intereses poderosos y, por ende, en una acción ilegítima.

A partir de lo anterior, este trabajo adopta la postura de Ricciardi (2013), quien sostiene que la consolidación de las instituciones democráticas en los países latinoamericanos –acelerada en la última década del siglo XX– ha creado las condiciones propicias para la proliferación del cabildeo. En este sentido, resulta fundamental estudiar las formas específicas que adopta este fenómeno en América Latina, con el objetivo de identificar los mecanismos que permitan fortalecerlo cuando contribuye al desarrollo democrático y corregirlo cuando deriva en corrupción o abuso de poder.

El caso de la Asamblea Constituyente de 2016 en la Ciudad de México

Orígenes y organización de la Asamblea Constituyente

El 29 de enero de 2016, se publicó una reforma constitucional federal que reformó al entonces Distrito Federal sustituyéndolo oficialmente por la Ciudad de México. Más allá del cambio de denominación, la reforma otorgó autonomía de gestión a la capital, permitiéndole contar, por primera vez, con una Constitución propia en sustitución del anterior Estatuto de Gobierno emitido por el Congreso de la Unión. Para ello, debía integrarse una Asamblea Constituyente encargada de redactar dicha Constitución, con fecha límite del 31 de enero de 2017. La Asamblea sería electa el primer domingo de junio 151 del mismo año e instalada el 15 de septiembre (Rodríguez Vázquez & Arroyo Cisneros, 2016).

La Asamblea Constituyente se integró con un 60% de diputados electos democráticamente y el

resto mediante otros mecanismos. De 100 diputados, 60 fueron electos bajo el principio de representación proporcional mediante una lista votada en una circunscripción plurinominal única. Catorce senadores fueron designados por el voto de dos tercios de los miembros presentes en la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política, mientras que otros catorce diputados federales fueron nombrados de manera similar. Además, seis diputados fueron designados por el Presidente de la República y otros seis por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México (Rodríguez & Arroyo Cisneros, 2016). Las elecciones se llevaron a cabo el 5 de junio; no obstante, únicamente el 28% de la población participó en el proceso electoral (Azuela, 2019; Guaman Guaman, 2023). La distribución de los diputados por partido político en la Asamblea se presenta en la tabla 1.

Partido	Integrantes
PRD (Centro/Izquierda)	28
MORENA (Izquierda populista)	22
PRI (Centro)	22
PAN (Derecha)	15
MC (Centro/Izquierda)	3
Nueva Alianza (Centro/Sindicalista)	3
PES (Derecha cristiana)	3
PVEM (Centro derecha)	3
Independiente	1
Total	100

Tabla 1. Número de integrantes de la Asamblea por partido político Fuente: elaboración propia con base en Encinas Nájera (2020, pp.236-237) sin distinguir entre diputados electos por voto directo y aquellos propuestos por diversos mecanismos

Uno de los resultados más relevantes fue que MORENA, en apenas su segunda participación electo-

ral, desplazó al PRD como principal fuerza política en la capital y como partido de izquierda predominante. Este hecho es particularmente significativo, dado que el PRD había gobernado y ganado todas las elecciones en el entonces Distrito Federal desde 1997, año en que se celebraron por primera vez comicios locales.

Por otro lado, el PRI y el PAN obtuvieron resultados electoralmente bajos, con el 7.8% y el 10.3% de los votos, respectivamente. Esta debilidad explica su insistencia en condicionar la reforma política de la Ciudad de México al nombramiento del 40% de los integrantes de la Asamblea Constituyente por parte de los poderes constituidos. Para MORENA este acuerdo político resultó inaceptable, al punto de renunciar a los escaños constituyentes que le correspondían por su representación en la Cámara de Diputados federal, en lugar de legitimar dicho mecanismo.

Como señala Encinas Nájera (2020), en este contexto podían identificarse dos bloques claramente definidos. Por un lado, el bloque mayoritario de izquierda —integrado por MORENA, PRD y MC, partidos que conformaban el gobierno de la Ciudad de México en ese momento— contaba con 54 escaños. Para alcanzar la mayoría calificada requerida en ciertas votaciones, este bloque necesitaba el respaldo de al menos una docena de legisladores de la oposición. Por otro lado, el bloque opositor —formado por PAN, PRI, PVEM, Nueva Alianza y PES— reunía 46 escaños. Aunque carecía de los votos necesarios para aprobar leyes por sí solo, este bloque superaba con holgura el tercio de los escaños, lo que le otorgaba capacidad de veto para bloquear cualquier iniciativa que requiriera mayoría calificada.

La responsabilidad de elaborar el borrador del proyecto de Constitución fue asignada al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, integrante del Partido de la Revolución Democrática (PRD, izquierda). El documento debía

ser presentado el 15 de septiembre. Para ello, el Ejecutivo local conformó dos comisiones. La primera fue un Comité redactor compuesto por 28 personas –conocido como el Grupo de los 28– encabezado por Porfirio Muñoz Ledo, figura central de la izquierda mexicana desde los años ochenta, cuya conformación se hizo pública el 5 de febrero. La segunda fue el establecimiento, en abril del mismo año, de un Consejo Asesor liderado por Juan Ramón de la Fuente, exrector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

No obstante, el Grupo de los 28 no operó como un cuerpo cerrado de expertos dedicados exclusivamente a redactar el documento. Muchos de sus miembros incorporaron propuestas provenientes de conocidos y de sus respectivas redes de contactos, lo que dio lugar a un proceso de consulta selectiva en la elaboración del primer borrador (Azuela, 2019). Por su parte, el grupo asesor tuvo una participación marginal, con apenas un par de reuniones formales y escasa influencia en el contenido final (Encinas Nájera, 2020).

En este sentido, pueden plantearse dos críticas a la conformación del Grupo de los 28 como órgano redactor del ejecutivo. Primero, que su integración carecía de personas con experiencia legislativa o con perfil técnico especializado. Segundo, que no funcionó como un órgano deliberativo.

En lo referente a las iniciativas en materia urbana, la Secretaría General de Gobierno de la Ciudad encargó su elaboración al Programa Universitario de Estudios Metropolitanos (PUEM) de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco (Azuela, 2019).

Las diferentes propuestas de mecanismos constitucionales de CVS en la Ciudad de México

Dada su subordinación normativa, la Constitución de la Ciudad de México no estaba facultada para

definir de manera específica los mecanismos de Captura del Valor del Suelo (CVS) (Guaman Guaman, 2023). Como se examinará más adelante, esta limitación formal representa, en muchos aspectos, una de las principales causas de los problemas que enfrentó posteriormente la propuesta de ley.

El trabajo elaborado por el grupo de expertos del PUEM fue extenso y abarcó una amplia gama de conceptos y disposiciones. Entre los principales elementos propuestos se incluyen: el diseño de un nuevo régimen de planeación urbana; la incorporación del concepto de derecho a la ciudad; la creación de un sistema de ordenamiento territorial; la integración del enfoque de planeación ecológica; la definición de un sistema de competencias en materia de planeación urbana; y la propuesta de un Instituto de Planeación para la ciudad. Sin embargo, en el texto constitucional únicamente se incorporaron dos párrafos relacionados con las políticas de CVS, ambos ubicados en el Título Tercero, denominado Desarrollo Sustentable de la Ciudad (Azuela, 2019, pp. 184-185):

Los incrementos de valor del suelo derivados del proceso de urbanización serán considerados parte del patrimonio público de la ciudad. La ley regulará su aprovechamiento para restaurar ecosistemas y zonas degradadas de la ciudad.

Los derechos de construcción serán gestionados por el gobierno de la ciudad para distribuir equitativamente las cargas y beneficios impuestos por el ordenamiento territorial, incluyendo la recuperación de plusvalías generadas que deberán aplicarse en beneficio de los sectores de menores ingresos.

El 8 de diciembre, la Comisión de Desarrollo Sustentable votó unánimemente por la eliminación de esos dos párrafos y su sustitución por dos nuevos párrafos. El primero fue propuesto por los diputados constituyentes del PRD, René Cervera y Cecilia Soto, mientras que el segundo fue propuesto por el diputado constituyente Gabriel Quadri de Nueva

Alianza (centro-sindicalista). Nueva propuesta relativa a la Cláusula 8 de la Sección C del Artículo 21 de la Constitución de la Ciudad de México:

Todos los propietarios de suelo en la zona urbana de la Ciudad de México tendrán derecho a utilizar el espacio de construcción de sus predios conforme a los índices básicos establecidos en los programas de ordenamiento territorial. La ley establecerá mecanismos para adquirir derechos adicionales de construcción, los cuales se aplicarán prioritariamente en la zona de influencia.

Los desarrollos inmobiliarios en la ciudad estarán obligados a compensar y mitigar los impactos urbanos y ambientales, y a contribuir al mejoramiento del equipamiento, infraestructura y espacio público de la ciudad, especialmente en sus zonas de influencia. La ley establecerá los mecanismos administrativos, regulatorios y fiscales para ello, bajo un marco de transparencia, rendición de cuentas y escrutinio público. (Azuela, 2019, pp. 188-189)

En el primero de estos dos párrafos, se buscaba establecer el principio de que, más allá de cierto límite fijado por las normas urbanas, quienes desearan construir en altura debían pagar derechos, y los fondos recaudados se aplicarían en el área influenciada por la construcción. El segundo enfatizaba los impactos de los proyectos de gran escala. Esta propuesta fue votada en comisiones con ocho votos en contra y cinco a favor, siendo los votos en contra de representantes del PRI, PAN y MORENA (Azuela, 2019).

Tras la discusión general en el Pleno de la Asamblea a mediados de diciembre de 2016, a principios de enero de 2017 estos párrafos fueron eliminados. No fue sino hasta el 30 de enero, horas antes de concluir los trabajos de la Asamblea Constituyente, que se alcanzó un acuerdo entre las principales fuerzas políticas sobre dos nuevos párrafos. Estos fueron aprobados el mismo 30 de enero de 2017,

quedando pendientes solo los artículos transitorios. El texto quedó así:

Artículo 16, Sección C, Número 4:

El desarrollo de obras y proyectos urbanos, sean públicos o privados, priorizará el interés público. Las autoridades competentes de la Ciudad de México establecerán en sus programas y políticas mecanismos para mitigar sus impactos, así como para minimizar los efectos sociales y económicos en los habitantes y actividades, y en el patrimonio urbano, ambiental, de movilidad, natural y cultural, y en los bienes comunes y públicos. (Azuela, 2019, pp. 196-197; Gobierno de la Ciudad de México, 2024, p. 59).

Artículo 16, Sección C, Número 7, inciso d:

La ley regulará la obligación de los desarrolladores inmobiliarios de pagar una compensación económica para mitigar el impacto urbano y ambiental, a fin de contribuir al desarrollo y mejoramiento del equipamiento urbano, infraestructura vial e hidráulica, y espacio público. La ley establecerá las fórmulas y criterios para la aplicación de dichos ingresos en las zonas de influencia o afectación, bajo condiciones de equidad, transparencia y rendición de cuentas. (Azuela, 2019, p. 197; Gobierno de la Ciudad de México, 2024, p. 60).

Cuando parecía que la historia había concluido, un grupo de diputados constituyentes liderados por los afiliados al PRI José Eduardo Escobedo y Claudia Aguilar Barroso propusieron un artículo transitorio. Este establecía algo similar al mecanismo de CVS de venta de derechos de desarrollo. Sin embargo, la diferencia radicaba en que el límite a partir del cual se negociarían los desarrollos sería el ya establecido en las normas. En la práctica, esto convirtió en límites mínimos edificables lo que en la normativa vigente eran máximos: un favor a los desarrolladores inmobiliarios. Sobre este incidente, Azuela escribe: "Los

intereses inmobiliarios no habían dejado de hacerse oír en la Asamblea” (2019, p. 195).

Finalmente, en septiembre de 2017, entró en vigor la Constitución Política de la Ciudad de México. En el texto final, el artículo 16 establece la obligación de los desarrolladores de pagar compensaciones económicas para mitigar el impacto urbano y ambiental, mientras que el artículo 15 señala que la ley reglamentaria definirá los criterios para aplicar dichos ingresos en las zonas afectadas o influenciadas. Sin embargo, estos criterios no se definen en la correspondiente Ley de Vivienda, sino que se delegan a los diversos institutos y secretarías que conforman el aparato burocrático de planeación de la capital. En ese sentido, el marco regulatorio de la Planeación Urbana en la Ciudad de México, aunque abundante en normas, está fragmentado y, en consecuencia, abierto a la discrecionalidad (Isunza-Vizuet et al., 2021).

En la tabla 2, se reúnen las distintas versiones en la Ley de Vivienda de las fracciones relacionadas con la CVS.

Posiciones, comportamiento y cambios en los agentes críticos

En el caso específico analizado en este estudio, los partidos políticos y sus representaciones en la Asamblea Constituyente fueron los actores más visibles del proceso. Esta visibilidad permite no solo identificar con mayor claridad sus posturas individuales, sino también reconstruir la trayectoria que siguieron a lo largo del debate.

Por ello, es a partir de sus dinámicas que pueden interpretarse los movimientos de otros actores. Se argumenta, asimismo, que los medios de comunicación desempeñaron un papel activo y visible durante las discusiones; no obstante, su forma de intervención fue distinta. En lugar de emitir editoriales –algo

poco frecuente en este caso–, amplificaron selectivamente fragmentos del debate legislativo, actuando en función de la posición y el comportamiento de los bloques políticos en la Asamblea. Dada la naturaleza discreta de estos mecanismos, resultaría difícil esperar un patrón de actuación distinto.

Como se señaló en el apartado introductorio, la caracterización del comportamiento de los actores críticos –incluidos sectores académicos, partidos políticos, actores políticos individuales, cámaras industriales, entre otros a lo largo del proceso legislativo, y en particular durante el intervalo de tres meses y medio entre el rechazo en comisiones del primer borrador de ley y la aprobación en el Pleno de su versión final, se encuentra necesariamente condicionada por la disponibilidad de fuentes documentales. En este sentido, el análisis se limita a aquellos casos respecto de los cuales fue posible acceder a información mediante estudios previos y fuentes hemerográficas.

Partidos políticos en la Asamblea Constituyente

El 12 de octubre de 2016, durante la primera sesión formal del Pleno, los coordinadores parlamentarios de cada partido tomaron la tribuna para presentar el discurso inaugural en nombre de sus respectivas bancadas. Santiago Creel, en representación del PAN, criticó diversos pasajes del borrador constitucional por su falta de técnica jurídica y por asemejarse más a un programa político que a un texto normativo. Sin embargo, entre los pocos elementos que elogió y calificó como innovadores se encontraba el apartado relativo a la plusvalía urbana. El PRI enfrentó un dilema similar: Fernando Lerdo de Tejada, portavoz de la facción vinculada al Ejecutivo federal, afirmó que su bancada no aceptaría aumentos ni nuevos impuestos para los habitantes de la Ciudad de México.

Fecha	Origen	Texto de la propuesta de ley
	Primera versión propuesta con base en el trabajo del PUEM Rechazada en comisiones	<p>Los incrementos de valor del suelo derivados del proceso de urbanización serán considerados parte del patrimonio público de la ciudad. La ley regulará su aprovechamiento para restaurar ecosistemas y zonas degradadas de la ciudad.</p> <p>Los derechos de construcción serán gestionados por el gobierno de la ciudad para distribuir equitativamente las cargas y beneficios impuestos por el ordenamiento territorial, incluyendo la recuperación de plusvalías generadas que deberán aplicarse en beneficio de los sectores de menores ingresos.</p>
08/12/2016	Segunda versión Primer párrafo propuesto por los diputados constituyentes del PRD, René Cervera y Cecilia Soto Segundo párrafo propuesto por el diputado constituyente Gabriel Quadri, de Nueva Alianza Rechazada en el pleno	<p>Todos los propietarios de suelo en la zona urbana de la Ciudad de México tendrán derecho a utilizar el espacio de construcción de sus predios conforme a los índices básicos establecidos en los programas de ordenamiento territorial. La ley establecerá mecanismos para adquirir derechos adicionales de construcción, los cuales se aplicarán prioritariamente en la zona de influencia.</p> <p>Los desarrollos inmobiliarios en la ciudad estarán obligados a compensar y mitigar los impactos urbanos y ambientales, y a contribuir al mejoramiento del equipamiento, infraestructura y espacio público de la ciudad, especialmente en sus zonas de influencia. La ley establecerá los mecanismos administrativos, regulatorios y fiscales para ello, bajo un marco de transparencia, rendición de cuentas y escrutinio público.</p>
30/01/2017	Versión aprobada por el pleno	<p>Artículo 16, Sección C, Número 4:</p> <p>El desarrollo de obras y proyectos urbanos, sean públicos o privados, priorizará el interés público. Las autoridades competentes de la Ciudad de México establecerán en sus programas y políticas mecanismos para mitigar sus impactos, así como para minimizar los efectos sociales y económicos en los habitantes y actividades, y en el patrimonio urbano, ambiental, de movilidad, natural y cultural, y en los bienes comunes y públicos.</p> <p>Artículo 16, Sección C, Número 7, inciso d:</p> <p>La ley regulará la obligación de los desarrolladores inmobiliarios de pagar una compensación económica para mitigar el impacto urbano y ambiental, a fin de contribuir al desarrollo y mejoramiento del equipamiento urbano, infraestructura vial e hidráulica, y espacio público. La ley establecerá las fórmulas y criterios para la aplicación de dichos ingresos en las zonas de influencia o afectación, bajo condiciones de equidad, transparencia y rendición de cuentas.</p>

Tabla 2. Cambios en la redacción de los apartados de la Ley de Vivienda en relación con la CVS Fuente: elaboración propia con base en Azuela (2019).

Por otro lado, como se ha mencionado, una de las principales sorpresas del proceso de discusión fue la fractura dentro del bloque de izquierda. Aunque los diputados constituyentes de MORENA compartían en términos generales una orientación ideológica similar a la del PRD, optaron por no respaldar la iniciativa y, de hecho, se manifestaron en contra de ella. Su postura se centró en rechazar la creación de nuevos impuestos y abogar por su eliminación (Azuela, 2019).

Asimismo, en comisiones, los diputados constituyentes del PRI, PAN y MORENA votaron en contra de la propuesta presentada por legisladores del PRD y Nueva Alianza. Tras su aprobación, Fernando Lerdo de Tejada, diputado del PRI, anunció que toda la bancada del Partido Revolucionario Institucional votaría en contra durante la sesión plenaria (Azuela, 2019).

Solo dos diputados constituyentes –Cecilia Soto y René Cervera, ambos del PRD– defendieron abiertamente la iniciativa. El 8 de diciembre, el presidente local del PRD y el Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México expresaron públicamente su respaldo en una conferencia de prensa (Azuela, 2019). Ese mismo día, el Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, declaró que no apoyaría la propuesta y anunció que vetaría el artículo 94 de la Ley de Vivienda aprobado apenas un día antes, luego de que el tema fuera llevado al Pleno de la Cámara de Diputados federal por un legislador del PAN.

En la votación del 8 de diciembre, las bancadas del PAN, PRI y MORENA votaron en bloque en contra de la propuesta. En el caso de MORENA, dos diputadas destacaron por su intervención: Elvira Daniel, vinculada a una de las principales empresas inmobiliarias de la ciudad, quien, según Azuela (2019, p. 194), “no cesó de hacer cabildeo constante para aligerar la carga a los desarrolladores”; y Mayela Delgadillo, dirigente de organizaciones vecinales, quien argumentó que las políticas de CVS

“permitirían al capital comprar la ciudad a su antojo” (p. 194).

El aspecto más significativo del relato anterior es la división interna dentro del bloque de izquierda, atribuida en parte a la renuencia de MORENA a legitimar una iniciativa controvertida impulsada por el PRD, entonces partido en el poder, bajo el argumento de evitar la imposición de un nuevo impuesto. Aunque esta postura puede interpretarse de forma pragmática como una estrategia para debilitar al gobierno capitalino en turno, lo cierto es que, incluso tras su triunfo presidencial, MORENA ha mantenido su resistencia a incrementar impuestos, lo que sugiere también la presencia de un componente ideológico en dicha posición.

Resulta notable cómo la oposición, en particular el PAN y el PRI –este último al frente del Ejecutivo federal en ese momento–, endureció progresivamente su postura frente a la propuesta. Si bien al inicio señalaron imprecisiones en la redacción como principal objeción, posteriormente su oposición se intensificó hasta convertirse en un rechazo frontal.

Por otro lado, como se analizará en la sección final de este trabajo, una de las dinámicas más interesantes del proceso legislativo en la Asamblea Constituyente fue la escasa lealtad partidista, evidenciada en las disidencias internas, especialmente dentro de los partidos minoritarios.

Grupos empresariales inmobiliarios y propietarios de suelo

Son escasas las declaraciones públicas de actores del sector inmobiliario, debido a que el cabildeo opera principalmente mediante técnicas persuasivas poco documentadas. Sin embargo, una excepción destacada es la de Isaac Memún, presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Vivienda (Canadevi), quien calificó la propuesta como un ataque a la propiedad privada (Revista Expansión, 2016).

Esta declaración resulta relevante en tanto proviene de una cámara nacional que reúne a actores significativos del sector inmobiliario. Si bien no puede asumirse como representativa de la totalidad del sector, ofrece un indicio útil sobre la percepción que podría prevalecer entre quienes participan en la construcción y entre los grandes propietarios de suelo frente a la iniciativa constitucional.

Medios de comunicación

Otro factor determinante en el desenlace de la reforma fue la intervención de los medios de comunicación masiva, que desplegaron una campaña en contra de las iniciativas desde los últimos meses de 2016 hasta la aprobación final de la Constitución en enero de 2017. Esta campaña fue impulsada, en particular, por los periodistas Sergio Sarmiento, Lily Téllez y Francisco Martín Moreno, todos ellos vinculados a Grupo Azteca, propietario de TV Azteca, la segunda cadena televisiva más grande del país. Sus columnas fueron publicadas entre el 11 y el 18 de octubre de 2016 (Azuela, 2019).

Cabe destacar que la cobertura mediática, especialmente por parte de las principales cadenas televisivas, no fue constante ni equitativa a lo largo del proceso legislativo. Por el contrario, se enfocó selectivamente en ciertos temas, con especial énfasis en las reformas relacionadas con la CVS. En contraste, las dos mayores televisoras no destinaron tiempo al aire a la cobertura del proceso electoral.

Academia

La defensa de las políticas de CVS provino exclusivamente de académicos y profesionales del ámbito urbano, algunos de los cuales firmaron un manifiesto de apoyo el 12 de enero de 2017. Entre los firmantes se encontraban: Antonio Azuela, de la Federación Iberoamericana de Urbanistas; Víctor Ramírez,

de Forópolis A.C.; Ricardo Becerra, del Instituto de Estudios para la Transición Democrática; Enrique Ortiz, de la Coalición Internacional para el Hábitat; David Baltazar Castañón, del Colegio de Urbanistas de México; Tanya Jiménez, de Democracia De-liberada; y Andrés Lajous, del Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo –quien más tarde se desempeñaría como Secretario de Movilidad en el gobierno de la Ciudad de México bajo la administración de MORENA– (Azuela, 2019).

Para mayor claridad, en la figura 1 se presenta la cronología de los acontecimientos descritos en este apartado.

Discusión

Indicadores de cabildeo y otras deficiencias en los borradores propuestos

Es relevante señalar que la naturaleza de este tipo de operaciones suele dejar escasa o nula evidencia documental, especialmente cuando involucra negociaciones privadas entre actores externos y funcionarios públicos. No obstante, la convergencia de múltiples actores en acuerdos y cambios de postura orientados en una misma dirección, sumada a otras deficiencias que se abordarán más adelante, permite sostener sospechas razonables sobre la posible influencia directa de grupos de interés en el proceso. Como advierte Encinas Nájera en su tesis sobre el proceso legislativo de la Asamblea Constituyente (2020, pp. 267-268), en referencia específica a las propuestas de CVS:

Provocó el rechazo de un grupo poderoso con intereses económicos arraigados en la capital y con alta capacidad para influir en sus políticas y legislaciones urbanas: los desarrolladores inmobiliarios. Esto ejemplifica el poder de veto como condición que inhibe la

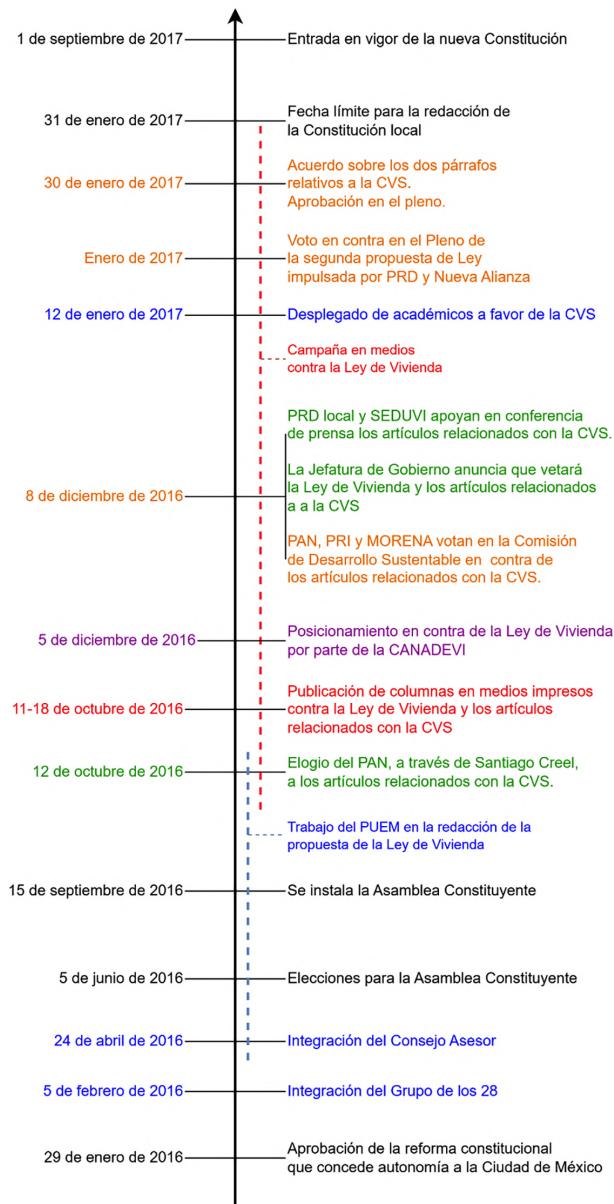


Figura 1. Eventos relevantes en el proceso de aprobación de la Ley de Vivienda. Fuente: elaboración propia. Amarillo: rechazo y aprobación de la propuesta de Ley; azul: actores académicos; verde: actores políticos; rojo: actores mediáticos; morado: actores privados.

deliberación constituyente. Fuerzas externas a la Asamblea Constituyente ejercieron tal influencia durante el proceso de deliberación que terminaron por capturarlo y redirigirlo. (2020, p. 268)

Además, Antonio Azuela, quien participó activamente en diversas comisiones y fungió como asesor durante el proceso, declaró que los párrafos relativos a la plusvalía urbana fueron manipulados por intereses particulares. Subrayó que las implicaciones sociales de esta manipulación encontraron respaldo en el sector de la vivienda y no pueden descartarse como mera ideología. Azuela también destacó el notable activismo de varios diputados en defender los intereses del sector inmobiliario, siendo el PRD el único partido mayoritario donde no surgió tal defensa (Azuela, 2019, pp. 193-194). Encinas Nájera (2020, pp. 275-278) profundiza en este punto:

Para las primeras semanas de diciembre de 2016, el destino de esta iniciativa había quedado sellado. La asignación de recursos por parte de las empresas inmobiliarias tuvo repercusiones en la distribución del poder [...] La forma en que se manejó la apropiación del valor inmobiliario evidencia los desafíos que los intereses creados, previos a un proceso constituyente institucionalizado –y probablemente persistentes en el nuevo orden–, plantean a la deliberación democrática.

Incluso los propios constituyentes expresaron sentimientos similares durante los días de debate. Porfirio Muñoz Ledo lamentó la sustitución del debate informado por la defensa irracional de privilegios al declarar: “*Sobran cazadores de frases aisladas que separan conceptos de su fundamento jurídico. Parece una campaña de desinformación mediante el método probado de las mentiras repetidas*” (2020 p. 269).

Activistas y académicos como Andrés Lajous y Mónica Tapia denunciaron la existencia de una campaña

articulada por grupos de interés para desacreditar las propuestas de CVS (Azuela, 2019).

Además de estas denuncias, dos eventos y un incidente refuerzan las sospechas de cabildeo e intervención directa por parte de actores inmobiliarios en el proceso legislativo. Primero, se produjo un giro abrupto en la postura del PAN y el PRI respecto a la CVS. Aunque inicialmente expresaron objeciones técnicas sobre los mecanismos específicos de captura, posteriormente adoptaron un rechazo categórico, argumentando que la medida constituía un “ataque a la propiedad privada”. Esta radicalización puede interpretarse como una estrategia para canalizar el descontento público, intensificado por la cobertura mediática adversa.

Segundo, se desplegó una campaña televisiva y mediática contra la iniciativa, centrada en amplificar las voces de los legisladores que se oponían a la propuesta.

Tercero, destaca el episodio relacionado con las disposiciones transitorias. Tras las deliberaciones de fondo sobre el contenido de la ley, legisladores pertenecientes a los principales grupos opositores a la CVS introdujeron un mecanismo, mediante artículos transitorios, que terminó favoreciendo directamente a los desarrolladores inmobiliarios.

Una de las condiciones que facilitó esta posible injerencia indebida fue la ausencia de salvaguardas institucionales dentro de la Asamblea Constituyente. El reglamento interno no contemplaba disposiciones para regular el cabildeo, no exigía un registro público de cabilderos ni establecía la obligación de excusarse de participar en debates legislativos ante potenciales conflictos de interés. De hecho, la Mesa Directiva no recibió ninguna declaración formal en este sentido (Encinas Nájera, 2020, p. 250).

La legitimidad de cualquier marco normativo –y con mayor razón en el ámbito constitucional– depende de la calidad del debate público que lo sustenta. En el caso del tema urbano, su incorporación

emergió en un espacio donde no existía un lenguaje comúnmente aceptado, lo que dificultó su articulación y defensa (Azuela, 2019).

Tres elementos son clave para entender el destino de las propuestas sobre Captura de Valor del Suelo (CVS). Primero, los dos párrafos finalmente incluidos en el texto constitucional representan una versión altamente simplificada de lo que el grupo de académicos presentó originalmente a la comisión del gobierno capitalino. Segundo, cada párrafo plantea un destino distinto para los recursos recuperados: uno propone destinárselos a la restauración de áreas naturales degradadas, mientras el otro busca beneficiar a los sectores de menores ingresos. Tercero, ambos fragmentos se enfocan en mecanismos distintos de recaudación: uno plantea cobrar por el incremento en el valor del suelo, y el otro por el derecho a construir. Esta ambigüedad conceptual introdujo confusión en el debate público e hizo más difícil la defensa técnica y política de la propuesta.

La composición misma de la Asamblea Constituyente fue objeto de críticas, especialmente por no haber sido completamente electa mediante sufragio directo (Rodríguez Vázquez & Arroyo Cisneros, 2016). Esta debilidad en su legitimidad democrática redujo su credibilidad ante la ciudadanía y facilitó la proliferación de discursos críticos y anti institucionales.

Por último, es necesario subrayar que la movilización ciudadana en el espacio público influyó directamente en el proceso constitucional. No obstante, revertir el rumbo que tomó este proceso implicaría la activación de fuerzas políticas actualmente ausentes del escenario nacional. Este reto se ve agravado por la fragmentación de la izquierda y la ausencia de un liderazgo político unificado y claramente identificado (Azuela, 2019; Guaman Guaman, 2023).

En la tabla 3 se reúnen sintéticamente las posturas iniciales de dichos actores, su cambio durante el

proceso parlamentario y el efecto que su posición final tuvo en la aprobación de la versión final de Ley de Vivienda.

El cabildeo como mecanismo de control de la vida pública a nivel local

El análisis desarrollado en este trabajo aporta a la literatura sobre el cabildeo y su impacto en los procesos legislativos a nivel local, al tiempo que ofrece una perspectiva sobre estas dinámicas en un contexto particularmente complejo como el de la Ciudad de México, el cual también puede considerarse representativo de fenómenos similares en otros países de América Latina.

Aunque se requiere investigación más detallada para reconstruir las interacciones específicas –como reuniones, intercambios informales y estrategias de presión– entre los distintos actores involucrados, la evidencia disponible sugiere que los grupos de inversión inmobiliaria ejercieron influencia en el proceso legislativo, principalmente a través del uso estratégico de plataformas mediáticas para oponerse a la aprobación de las propuestas.

Queda aún por explorar el papel de la participación ciudadana en el desarrollo de este proceso, así como las razones por las cuales las perspectivas aportadas por expertos técnicos y especialistas no lograron incidir de forma más significativa en el resultado final.

Implicaciones para la comprensión de las dinámicas de la política urbana

Esta revisión de la trayectoria de la iniciativa de Captura de Valor del Suelo (CVS) en la Ciudad de México constituye un estudio de caso que evidencia la importancia crítica de proteger los mecanismos institucionales –en particular los parlamentarios– frente a la influencia de grupos de interés. Subra-

Tipo de actor	Actor	Posición inicial	Comportamiento durante el proceso	Resultado final
Partidos políticos	PRD (izquierda institucional)	Impulsa cláusulas de CVS desde el ejecutivo local	Divide su voto; intenta negociar redacción intermedia	Aprueba redacción diluida en artículo 16
	MORENA (izquierda populista)	Ambigua; no se compromete con cláusula de CVS	Vota en contra junto con PAN y PRI; oposición activa	Contribuye activamente a eliminación de cláusula
	PRI (centro, gobierno federal)	Rechaza todo nuevo impuesto; posición anti-CVS	Presiona desde comisiones y tribuna; rechazo público	Bloquea cláusula original; se impone versión moderada
	PAN (derecha)	Inicialmente crítica técnica; luego rechazo total	Discursos en tribuna contra propuesta; bloquea en comisión	Veta la cláusula CVS; promueve nuevo texto genérico
	Nueva Alianza (centro sindicalista)	Propone mecanismo alterno de compensación	Impulsa redacción alternativa que sustituye CVS	Redacción aprobada refleja sus propuestas
Actores políticos individuales	Miguel Ángel Mancera (Jefe de Gobierno)	Promueve CVS, luego se desmarca y veta artículo	Declara que no apoyará propuesta; veta artículo 94	Decisión ejecutiva clave para eliminación de CVS
	Cecilia Soto (PRD)	Defiende públicamente cláusulas CVS	Defiende cláusula en Pleno y medios	Fracasa en mantener cláusula original
	René Cervera (PRD)	Defiende públicamente cláusulas CVS	Defiende cláusula en Pleno y medios	Fracasa en mantener cláusula original
	Fernando Lerdo de Tejada (PRI)	Anuncia voto en contra de toda su bancada	Encabeza oposición a la cláusula en Pleno	Su presión lleva al rechazo de la cláusula
	Elvira Daniel (MORENA)	Ligada a inmobiliaria; activa contra la propuesta	Cabildea a favor del sector inmobiliario	Influye desde comisión y medios; postura favorable al sector
	Mayela Delgadillo (MORENA)	Critica CVS desde perspectiva vecinal	Discursa contra CVS desde posición vecinal	Postura anti-CVS aceptada; afecta votación final
Medios de comunicación	Grupo Azteca / Medios (Sarmiento, Téllez, Moreno)	Inician campaña mediática contra propuesta	Difunden narrativa de expropiación; editorializan negativamente	Influye en la opinión pública; legitima rechazo
Sector privado	CANADEV (Sector empresarial inmobiliario)	Califica CVS como ataque a propiedad privada	Presiona vía declaraciones públicas y lobby discreto	Presión reconocida como factor decisivo
Academia	PUEM / UAM Xochimilco (Academia)	Diseña borrador técnico con mecanismos CVS	No participa en discusiones finales pese a autoría	Propuesta técnica es ignorada en versión final
	Grupo de los 28 (Comisión redactora)	Redacta borrador original con apoyo del PUEM	Incorpora propuestas del PUEM al borrador inicial	Sin influencia final directa en el texto aprobado
	Consejo Asesor (De la Fuente)	Marginal, sin influencia real en contenido	Participación simbólica, sin peso político	No incide en contenido aprobado

Tabla 3. Síntesis de la conducta de los agentes principales durante el proceso constituyente Fuente: elaboración propia.

ya la necesidad de ampliar y sofisticar los marcos analíticos del estudio del cabildeo legislativo, incorporando nuevos actores y formas de intervención.

Asimismo, pone de relieve el papel central de los medios de comunicación masiva en la configuración del debate público y en la articulación de demandas políticas provenientes de intereses privados. A través de estos medios, los grupos de poder económico pueden ejercer presión indirecta sobre los procesos legislativos.

Finalmente, el caso plantea la necesidad de reflexionar sobre los mecanismos de legitimación democrática de las instituciones parlamentarias, en especial de las asambleas constituyentes. La solidez de esa legitimidad resulta fundamental para resistir presiones externas como las ejercidas, en este caso, por actores del sector inmobiliario.

Conclusión

La pregunta de investigación que guió este estudio fue: ¿Cuáles fueron los factores determinantes que llevaron a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México a modificar la propuesta de Ley de Vivienda de 2016, específicamente en lo relativo a la Captura de Valor del Suelo (CVS), considerando la posible influencia del cabildeo de grupos empresariales inmobiliarios? Esta interrogante fue abordada en las secciones finales del trabajo, a partir del análisis del estudio de caso, que permitió identificar tanto los arreglos institucionales y políticos como los factores procedimentales implicados, así como a los distintos actores que participaron en la deliberación parlamentaria durante la redacción de la Constitución de la Ciudad de México en 2016.

El análisis muestra que la modificación de la propuesta no puede atribuirse exclusivamente a una falta de las instituciones democráticas ni a una acción unilateral de grupos privados con intereses particu-

lares. Por el contrario, fue la convergencia de ambos elementos –instituciones con debilidades estructurales y actores privados con capacidad de influencia– lo que determinó el curso final del proceso.

La propuesta de Ley de Vivienda de 2016, particularmente en lo relativo a CVS, fue influenciada significativamente por el cabildeo de grupos empresariales inmobiliarios, que buscaron proteger sus intereses económicos y evitar regulaciones que limitaran sus ganancias. Si bien no es posible obtener registros específicos y claros de los mecanismos seguidos en este proceso, la secuencia lógica de los eventos descritos y las opiniones expresadas por miembros de diversos partidos en las cámaras tienden a respaldar la hipótesis propuesta.

Referencias

- Anastisiadis, S. (2006). Understanding corporate lobbying in its own terms. *ICCSR* (42-2006).
- Azuela, A. (2016). Para una ciudad incluyente y sustentable, otro régimen de propiedad. *Revista Direito & Práxis*, 7(14), 588–608. Retrieved from <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/22949>. Última consulta: 20 de marzo de 2025.
- Azuela, A. (2019). La plusvalía urbana y la vida social de unos párrafos. In A. Azuela, L. González Malagón, & C. Saavedra Herrera (Eds.), *Ciudad de México: Inercias urbanísticas y proceso constitucional* (pp. 172–204). Ciudad de México: CIDE.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). (2024). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Retrieved from: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> Última consulta: 20 de marzo de 2025
- Dexter, L. A. (1969). How organizations are represented in Washington: Towards a broader un-

- derstanding of influence and of patterns of representation. Boston: MD University Press of America.
- Encinas Nájera, A. (2020). La deliberación constituyente en México. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Fensham, P., & Gleeson, B. (2003). Capturing value for urban management: A new agenda for betterment. *Urban Policy and Research*, 21(1), 93–112. <https://doi.org/10.1080/0811114032000062164>
- Frayne, C., Szczyplińska, A., Vašíček, B., & Zeugner, S. (2022). Housing market developments in the Euro Area: Focus on housing affordability. Luxembourg: European Commission.
- Gobierno de la Ciudad de México. (2024). Constitución Política de la Ciudad de México. Retrieved from https://www.infocdmx.org.mx/documentos/pdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf. Última consulta: 20 de marzo de 2025
- Graziano, L. (2001). Lobbying, pluralism and democracy. New York: Palgrave.
- Guaman Guaman, V. H. (2023). El ejercicio político de la plusvalía y la propiedad privada en Ecuador en el último periodo de la revolución ciudadana. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 10(1), 65–86. <https://doi.org/10.15446/cep>
- Isunza-Vizuet, G., Castro, E., & Munévar, C. (2021). La plusvalía como sistema de financiación urbana: Estudio comparativo en Ciudad de México y Manizales, Colombia. *EURE*, 47(142), 229–248.
- Jaramillo, S. (2011). Fundamentos económicos de la participación en plusvalías. In S. Jaramillo, V. Moncayo, & O. Moncayo (Eds.), *Plusvalías urbanas: Fundamentos económicos y jurídicos* (pp. 59–210). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Marván, I. (2017). Cómo hicieron la Constitución de 1917. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Mascott Sánchez, M. (2007). La regulación de cabildo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- McAllister, S., Shepherd, E., & Wyatt, P. (2018). Policy shifts, developer contributions and land value capture in London 2005–2017. *Land Use Policy*, 78, 316–326. Retrieved from <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837717315624>. Última consulta: 20 de marzo de 2025
- Nowness, A. J. (2006). Total lobbying: What lobbyists want (and how they try to get it). London: Cambridge University Press.
- OECD. (2017). Land-use planning systems in the OECD: Country fact sheets. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264268579-en>
- OECD/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center. (2022). Global compendium of land value capture policies. Paris: OECD Regional Development Studies, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>
- Petracca, M. (1992). The politics of interest. Boulder: Westview Press.
- Piñeiro, A. A. (2000). Lobbying: La trama secreta. Buenos Aires: Valletta Ediciones.
- Revista Expansión. (2016, December 16). La plusvalía será propiedad de la CDMX, proponen constituyentes. Obras por Expansión. Retrieved from <https://obras.expansion.mx/inmobiliario/2016/12/05/la-plusvalia-propiedad-de-la-cdmx-proponen-constituyentes>. Última consulta: 20 de marzo de 2025
- Reyes, A. (2020a). Mexico's housing crisis: Vacancy, limited access & deaf policy responses. *International Journal of Urban Sciences*. <https://doi.org/10.1080/12265934.2020.1776145>
- Reyes, A. (2020b). Mexico's housing paradox: Tensions between financialization and access. Hou-

- sing Policy Debate. <https://doi.org/10.1080/10511482.2019.1709879>
- Ricciardi, M. (2013). Lobbying en América Latina: Una introducción teórica. *De Política*, 2(2), 139–164.
- Rodríguez Vázquez, M. Á., & Arroyo Cisneros, E. A. (2016). La reforma constitucional de la Ciudad de México: Análisis crítico de la composición de la Asamblea Constituyente. *Jus Derecho Sociedad Estado*, 3(4), 5–13.
- Saiz, A. (2023). The global housing affordability crisis: Policy options and strategies. Bonn: Institute of Labor Economics. Retrieved from <https://docs.iza.org/pp203.pdf> [https://docs.iza.org/pp203.pdf]
- Torres, M. (2006). Recuperación de la renta urbana: Una tarea ética pendiente. *Revista INVI*, 12(58), 42–70. Retrieved from <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/298/913>. Última consulta: 20 de marzo de 2025
- Tsebelis, G., & Eunyoung, H. (2013). Coalition theory: A veto players approach. *European Political Science*, 331–357. <https://doi.org/10.1017/S1755773913000106>
- U.S. Department of Transportation. (2024, March 24). How-to brief No. 6: How to overcome barriers to value capture. Retrieved from https://www.fhwa.dot.gov/ipd/value_capture/resources/value_capture_resources/how_to_overcome_barriers.aspx. Última consulta: 20 de marzo de 2025