



Reconversión de oficinas a viviendas: experiencia extranjera, ventajas y desventajas del sistema.

Autor

Marcela Cáceres Lara
mcaceres@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3934

Nº SUP: 139310 y
139346

Resumen

El presente informe da cuenta de experiencias internacionales de reconversión de inmuebles de oficinas a viviendas, considerando la normativa o programas correspondientes, incentivos de apoyo al sistema en la medida que existan, así como ventajas y desventajas del proceso. Para el desarrollo del documento se han considerado las experiencias de Boston en los Estados Unidos de América; Ciudad de México, en México; el Municipio de Miraflores en Lima, Perú; y Francia.

Algunos hallazgos:

- Estos programas de reconversión dan respuesta no sólo al aumento de la desocupación de bienes raíces comerciales en el centro de la ciudad, experimentado desde el inicio de la pandemia, sino también a la escasa oferta de viviendas en distintas ciudades.
- Se aprecia una similitud en los objetivos perseguidos con la reconversión de edificios en viviendas tanto en el centro Boston como en el Municipio de Miraflores, en la ciudad de Lima. El plan Downtown en el centro de Boston es una colaboración público-privado para incentivar la reconversión de edificios de oficinas infrautilizadas, pero con el objetivo de reactivar el alicaído centro de la ciudad. En el Municipio de Miraflores, en Lima, Perú, se aprobó la Ordenanza N°578/MM con el fin de regular la conversión de edificios de oficinas en viviendas en esa zona para reactivar el sector inmobiliario corporativo, debido al alto grado de abandono a raíz de la pandemia de covid-19.
- Lo mismo ocurre en el caso de Francia y Ciudad de México, más enfocados en una vivienda de interés social. En el país europeo, de ser aprobado el Proyecto de Ley de Finanzas de 2022, se ampliaría la aplicación del tipo reducido del IVA del 5,5% a la adquisición y mejora de viviendas de alquiler social, si la reconversión se destina a

este objetivo. En México, por su parte, los proyectos de conversión aprobados podrán solicitar beneficios fiscales que incluyan la construcción de viviendas en cumplimiento con los criterios de la Norma de Ordenación Número 26, que incentiva la producción de vivienda sustentable, de interés social y popular.

Los beneficios disponibles dicen relación tanto con rebajas en algunos impuestos como con facilidades normativas para aumentar la densidad y otorgar factibilidad a los proyectos. Igualmente, se ofrecen algunas simplificaciones en los procesos normativos asociados a las reconversiones como la supresión de exigencias adicionales de estacionamientos, áreas verdes y otras, con el objeto de facilitar el proceso de transformación.

Introducción

Desde hace algunos años en distintas ciudades de varios países se ha optado por la reconversión de oficinas en viviendas por diversas razones, que van desde la reutilización de oficinas y otros edificios que quedaron vacíos a causa de la pandemia, revivir el centro de la ciudad o acelerar la creación de viviendas, considerando la escasez de las mismas en muchas zonas.

La reconversión no es automática, ya que para ello se debe considerar el marco normativo de la edificación - códigos de zonificación y de edificación- y la morfología de los edificios de oficinas, aspectos fundamentales para llevar a cabo estas tareas. Las restricciones establecidas por el código de construcción es un gran obstáculo para la reutilización adaptativa de la oficina a la vivienda (Cutieru, 2021).

El proceso también implica efectuar una serie de trámites, tales como, autorizaciones y determinación de las unidades inmobiliarias como de modificaciones estructurales. En el marco de este último aspecto, se puede mencionar tareas como una redefinición de los espacios; cambios en los sistemas de electricidad; alarmas contra incendios y telecomunicaciones; calefacción, ventilación y aire acondicionado; gasfitería y protección contra incendios (Baker & Mo, 2023), y en general las modificaciones que definen la habitabilidad y confort de un espacio habitacional.

Si bien puede ser que no precisen cambios estructurales mayores y sólo sea necesario agregar y/o mover paredes para viviendas multifamiliares, además de incorporar pintura, cambio de pisos e iluminación, lo cierto es que los desarrolladores deben considerar también las características del edificio, como las aperturas de vanos (ventanas y puertas), accesos, circulaciones e iluminación, ventilación (Baker & Mo, 2023).

La reconversión de oficinas disponibles a usos habitacionales ha sido impulsada en algunas ciudades gracias a incentivos gubernamentales y que incluyen, beneficios otorgados por los gobiernos locales.

Estas medidas pueden ayudar a dotarlas de factibilidad, al reducir o facilitar el cumplimiento de las restricciones existentes en temas como el cumplimiento de la zonificación y la densidad.

El interés por la reconversión es una situación que se está dando en Estados Unidos y Europa, también se aprecia en nuestro país. De hecho, según estimaciones de *Colliers*, publicadas en el Diario El Mercurio, la comuna de Santiago presenta una vacancia aproximada del 11,3%, lo que equivale a un total para oficinas clase A+A, de una superficie vacante de 283.643 m² y de 400 m² correspondientes a oficinas clase A y B en conjunto (Munita, 2023).

En este contexto, el presente informe da cuenta de la experiencia internacional relativa a la reconversión de inmuebles de oficinas a viviendas, considerando la normativa correspondiente (en caso de existir), incentivos u otros mecanismos de apoyo al sistema en la medida que existan, así como ventajas y desventajas del proceso. Para el desarrollo del documento se han considerado las experiencias de algunas ciudades de países en América y un país de Europa. Las regulaciones consultadas corresponden a Boston en los Estados Unidos de América; Ciudad de México, en México; el Municipio de Miraflores en Lima, Perú; y Francia. Así, en la primera sección, se revisa el concepto y el fenómeno de la reconversión de propiedades; mientras que en la segunda, se analiza la experiencia en algunas ciudades de América y en Francia. Finalmente, se incluye una tabla donde se sintetizan los incentivos existentes por país, además de mencionar brevemente algunas ventajas del proceso de reconversión en cada uno de los cuatro casos.

I. Reconversión de propiedades: ventajas y desventajas

La reconversión, se puede entender como el proceso de transformación de un inmueble, basado en la reutilización adaptativa a un nuevo uso respecto del cual fue diseñado originalmente, con el objetivo de darle un mejor aprovechamiento (Administración Pública de la Ciudad de México, Jefatura de Gobierno, 2021).

Este proceso puede tener ventajas, pero también desventajas. A continuación, se mencionan algunas.

Ventajas

- Estos programas pueden dar respuesta no sólo al aumento de la desocupación de bienes raíces comerciales en el centro de la ciudad ocasionado por la pandemia, sino también a la escasa oferta de viviendas en toda la ciudad que ha elevado los costos durante años (Brey, 2023).
- Es una iniciativa que aporta valor a la ciudad (Munita, 2023).
- Menores costo, al no comenzar una obra desde cero.
- Se evita la demolición de un bien inmueble lo que además provoca menor impacto ambiental
- El proceso, permite renovar los vecindarios sin cambiar radicalmente su aspecto.
- Transformación de edificaciones de usos obsoletos en vivienda

Desventajas

- Problemas de financiamiento:

Los propietarios de inmuebles se enfrentan a problemas de financiación debido a las elevadas tasas de interés. Estas también dificultan el financiamiento de proyectos de desarrollo. Por ejemplo, en el caso de algunos proyectos, las modificaciones de los edificios de oficinas para que sean aptos para viviendas -por ejemplo, la generación de ventanas para cada unidad- requiere costosas obras de ingeniería (Brey, 2023).

Frente a esto las colaboraciones público-privadas con mecanismos de financiamientos centrados en el desarrollo comunitario, agencias gubernamentales y fondos de impacto pueden ayudar en esta transformación. Además, hay que tener presente que la vivienda asequible sigue ocupando un lugar prioritario en la agenda del gobierno federal de USA, con US\$ 213 mil millones de dólares previstos en incentivos gubernamentales para apoyar la provisión de vivienda asequible en el marco del plan de infraestructuras de US\$ 2,25 billones de dólares (Richards, Bhargava, & Coy, 2023)

- Los elevados costos de reconversión pueden disuadir a los promotores de convertir edificios de oficinas infrautilizados en edificios residenciales asequibles (Richards, Bhargava, & Coy, 2023).

Una consideración clave para los propietarios es si pueden esperar un rendimiento financiero suficiente en un proceso de reconversión de un edificio en uno de departamentos ocupado como para que tenga sentido gastar el dinero requerido. Aunque puede resultar más barato reconvertir un edificio existente que construir uno nuevo, en muchos casos sigue siendo muy costoso. Los desarrolladores suelen necesitar de inversores para financiar sus proyectos, y estos esperan ver ciertos rendimientos esperados antes de desembolsar el dinero. (Brey, 2023)

- Aunque la pandemia ha contribuido a que las reconversiones resulten ligeramente más atractivas en algunos aspectos -una mayor desocupación de oficinas proporciona un mayor incentivo financiero para encontrar un uso alternativo a un edificio-, no ha cambiado la economía subyacente de esas operaciones. (Brey, 2023)
- Las conversiones de oficinas en viviendas no pueden resolver los problemas de accesibilidad a la vivienda o rescatar a los centros de las ciudades de una enorme desocupación (Brey, 2023)

Según un análisis de la empresa inmobiliaria comercial CBRE en los Estados Unidos, sólo 486 edificios de oficinas se han reconvertido en viviendas en todo el país desde el año 2000, creando unas 47.000 nuevas unidades residenciales. Eso supone solo alrededor del 1% de la producción total de viviendas en ese tiempo (Brey, 2023). En otras palabras, como menciona una economista del CBRE, Christina Tong, “la reconversión no va a salvar la escasez de viviendas. Tampoco será la salvadora de las tasas récord de desocupación de oficinas en el centro de la ciudad”.

- No procede en todos los edificios. El análisis de opciones de transformación se debe hacer separado para cada edificio, para ver la factibilidad de arquitectura y costos de la transformación de cada caso en particular.

II. Experiencia en algunas ciudades de Europa y América

1. Estados Unidos (Boston)

Así como en otros países, el cambio a modelos de trabajo híbridos ha producido que hoy exista mucho espacio de oficinas disponible sin utilizar en los Estados Unidos. Se estima que hay poco menos de mil millones de pies cuadrados de espacio de oficinas disponible en busca de arrendatarios en Estados Unidos, cerca de 1,5 veces la cantidad existente a finales de 2019.

Con una escasez de casi tres millones de viviendas, el sector inmobiliario estadounidense ha surgido como probable receptor del espacio de oficinas no utilizado en el centro de la ciudad. No obstante, entre el 2016 y 2021, de un total de 188 proyectos se produjeron, como media, 31 conversiones de viviendas al año (Richards, Bhargava, & Coy, 2023).

Filadelfia lleva décadas aplicando una reducción del impuesto sobre bienes inmuebles que puede utilizarse para reconvertir edificios, y a la que se atribuye el mérito de haber contribuido a revitalizar partes del centro de la ciudad (Brey, 2023). A nivel local y estatal se han presentado mociones o efectuado convocatorias con el objeto de apoyar iniciativas de conversión de oficinas en viviendas las que podrían incentivar a los promotores inmobiliarios para que ofrezcan a los estadounidenses lugares asequibles donde vivir. Algunas de estas iniciativas se han desarrollado en ciudades, tales como, Chicago, Nueva York, Boston y Washington D.C.

Ciudad de Boston

En julio de 2023, la alcaldesa Michelle Wu anunció que el municipio pondría en marcha un "**Programa piloto de reconversión de oficinas en viviendas en el centro de la ciudad**", un plan de colaboración público-privado para incentivar la reconversión de edificios infrautilizadas en viviendas en el centro de la ciudad.

El programa ofrecerá a los propietarios de edificios comerciales de oficinas en el centro de la ciudad reducción impositiva a cambio de la conversión inmediata de sus edificios a usos residenciales. Según los estudios realizados en el marco del Plan: *Downtown (Centro de la ciudad)*, se calculó que una reducción de la tasa de hasta el 75% del tipo de gravamen estándar para uso residencial, durante un máximo de 29 años, que podría constituir un fuerte incentivo para fomentar la reconversión. Esto se llevará a cabo mediante una asociación público-privada que permita a la Agencia de Planificación y Desarrollo de Boston, *Boston Planning Development Agency*, BPDA, la ciudad y el proponente suscribir un acuerdo de pago como mecanismo de financiamiento (PILOT¹).

1 Pagos voluntarios realizados a un municipio por entidades exentas de impuestos como universidades, hospitales o museos. Los PILOT reembolsan a la ciudad el coste de prestar servicios municipales a estas instituciones. En 2011, la ciudad de Boston estableció unas directrices por las que se solicitaban pagos PILOT equivalentes al 25% del impuesto sobre bienes inmuebles que pagaría una institución si sus bienes inmuebles estuvieran sujetos a

Estas condiciones se elaboraron con la ayuda de expertos externos para que la construcción residencial fuera económicamente posible a corto plazo, dado el elevado costo de estas reconversiones (Boston Planning & Development Agency, 2023). Estos proyectos también recibirán el apoyo de la nueva oficina del Defensor del Pueblo en la BPDA para ayudar a agilizar el proceso de aprobaciones de otros departamentos de la ciudad de Boston tras el visto bueno de la junta de la agencia.

Las políticas y acciones se organizan en torno a seis temas esgrimidos dentro del PLAN: *Downtown* que abarcan:

- Promover un desarrollo denso y de uso mixto, aumentar y diversificar los usos activos de la planta baja, especialmente los pequeños negocios.
- Mejorar el acceso a la vivienda y los servicios en el centro de la ciudad para todos los niveles de asequibilidad, etapas de la vida y orígenes.
- Preservar el patrimonio cultural, el tejido histórico de los edificios y adoptar historias distintivas para crear un centro único y cohesionado.
- Reforzar las conexiones con y a través del centro de la ciudad, con especial atención al transporte activo, el tránsito y otros tipos de transporte no vehicular.
- Mejorar los espacios públicos existentes y crear otros nuevos que revitalicen el centro durante todo el año.
- Garantizar que los espacios y proyectos de desarrollo existentes sean resilientes y mitiguen los impactos climáticos (Boston Planning & Development Agency, BPDA, 2023).

El programa tiene una duración limitada y solo aceptará solicitudes hasta junio de 2024. Para ser elegibles, los proyectos deben cumplir las normas de zonificación inclusiva y las nuevas disposiciones sobre eficiencia energética del *Código Stretch*². Se propone a los solicitantes mantener en la planta baja comercios u otros usos públicos.

Los proyectos tendrán que empezar a construirse antes de octubre de 2025 y pagar los impuestos no percibidos si no cumplen los plazos previstos. Con el fin de recuperar en el tiempo los ingresos fiscales no percibidos, la ciudad también exigirá un pago del 2% sobre las futuras ventas de la propiedad.

El programa incorpora una combinación de herramientas políticas que puede utilizarse a medida que cambian las condiciones del mercado para fomentar las reconversiones de diferentes tipos de edificios. Estos instrumentos corresponden a incentivos tributarios que reducen los impuestos a la propiedad durante un período posterior a la conversión y herramientas de proceso tales como reducir las barreras administrativas para los proyectos de conversiones agilizando las aprobaciones, y mejoras en el proceso de desarrollo (Boston Planning & Development Agency, BPDA, 2023).

impuestos. Cada institución puede optar a una deducción por beneficios a la comunidad de hasta el 50% de la contribución PILOT sugerida, así como a una deducción por los inmuebles propiedad de la institución que se utilizan para un fin exento de impuestos. Fuente: <https://www.bostonplans.org/about-us/glossary#PILOT>

² Más información en: <https://www.mass.gov/info-details/building-energy-code>

➤ **Directrices de diseño**

En el plan se mencionan directrices de diseño relativas a cómo los nuevos proyectos pueden realzar el tejido urbano único e histórico de la zona y revitalizar el espacio público, además precisan como alcanzar los objetivos de sostenibilidad y resiliencia. Estas están dirigidas al personal municipal, promotores, arquitectos y miembros de la comunidad para ayudar a y evaluar los proyectos de la zona. Estas directrices se enfocan en cuatro áreas:

1. Escala, masa y articulación (Tamaño del bloque, masa del edificio, articulación arquitectónica, adiciones verticales al edificio)
2. Suelos activos y carga (usos activos, entradas de edificios, pantallas y fachadas activas, acceso a estacionamientos, carga y servicios.
3. Espacio público (Activación del espacio público, arte público, iluminación de edificios, plantaciones, configuración y respeto de los corredores de vistas, pavimento, mobiliario).
4. Resiliencia climática y desarrollo sostenible (Normas existentes, estrategias de diseño) (Boston Planning & Development Agency, BPDA, 2023)

➤ **Cambios en la zonificación y desarrollo**

Estos cambios fomentarán el crecimiento de uso mixto, con enfoque en el desarrollo residencial y asequibilidad. Se proponen modificaciones como guiar el crecimiento hacia los lugares que pueden acomodar altura y densidad adicionales; alinear límites de zonificación con áreas similares para que existe una normativa clara y estructura contextual. Las recomendaciones en este tema incluyen, aspectos relacionados con nuevos límites distritales, continuar el proceso de zonificación de *Chinatown* y aprovechar los hallazgos del Plan: *Downtown*, altura y densidad, usos, etc.

i. Ventajas

Uno de los beneficios consignados en el plan, considera aprovechar las nuevas oportunidades de desarrollo que permiten los beneficios públicos para el crecimiento de las comunidades existentes en la zona. Además, propone un nuevo marco de desarrollo que identifica áreas clave para el crecimiento de usos mixtos que pueden mejorar la vitalidad y el tejido urbano histórico del centro de la ciudad (Boston Planning & Development Agency, 2023).

El programa será administrado conjuntamente por la Agencia de Planificación y Desarrollo de Boston (*Boston Planning Development Agency*, BPDA), la Oficina de Vivienda del alcalde y el Gabinete Financiero de la Ciudad de Boston para ayudar a cumplir los objetivos de la ciudad de crear unidades de vivienda en el centro y tener un tráfico peatonal más constante durante toda la semana para apoyar a los negocios de esta zona.

2. Francia

Existen soluciones para facilitar las adquisiciones y lograr así el equilibrio financiero en la transformación de oficinas en viviendas. Según se comprometió en el acuerdo quinquenal sobre el Plan de Inversiones

Voluntarias, PIV, firmado con el Gobierno francés para el periodo 2018-2022, *Action Logement*³ ha creado un "operador de suelo dedicado a la adquisición, venta o tenencia a largo plazo de locales de oficinas y locales comerciales vacíos, con el fin de reducir el costo de conversión de estos inmuebles en viviendas en línea con sus programas de vivienda social y vivienda asequible". Este terreno de transformación inmobiliaria, FTI, dispone de capital propio y proporciona préstamos a largo plazo.

Estos recursos específicos permiten adquirir edificios obsoletos, mantenerlos a largo plazo y apoyar proyectos para proveedores de viviendas sociales e intermedias. Los agentes privados del sector de la construcción también se están organizando para implementar modelos de negocio adaptados a la conversión de oficinas en viviendas.

Algunos edificios gubernamentales que ya no son utilizados por la administración también han sido considerados en estos procesos de conversión en viviendas. Los edificios se venden mediante publicidad y licitación, por un precio correspondiente a su valor de mercado. Las disposiciones legislativas permiten la posibilidad de vender o alquilar, en determinados casos definidos por la ley, por un precio inferior a su valor de mercado, por ejemplo, para fomentar la construcción de viviendas, en particular viviendas sociales (Ministère Chargé du Logement, 2022).

El artículo L. 3211-7 del **Code Général de la Propriété des Personnes Publiques** establece las condiciones en las que el Estado puede "enajenar terrenos de su propiedad a un precio inferior al valor de mercado cuando dichos terrenos, edificados o no, se destinen a la construcción de programas que comprendan una mayoría de viviendas, de las cuales al menos una parte serán viviendas sociales. Para la parte destinada a viviendas sociales, el descuento así concedido, que podrá alcanzar el 100% del valor de mercado del terreno, se fija en función de la categoría a la que pertenezca la vivienda (República Francesa, 2023).

Incentivos

➤ Costo de las obras: prórroga de la tasa reducida del IVA para las viviendas sociales

El Proyecto de Ley de Finanzas de 2022, amplía la aplicación de un tipo reducido del IVA del 5,5% a la adquisición y mejora de viviendas de alquiler social. Así, si se adopta definitivamente esta disposición, las viviendas construidas beneficiándose de un préstamo de alquiler social estarán sujetas a un tipo del 5,5% (en lugar del 10%) si se incluyen en una operación de transformación de locales para uso distinto del de vivienda (Ministère Chargé du Logement, 2022).

³ Es un trabajo en colaboración con empleados, empresas y propietarios para ofrecer servicios que promuevan sus proyectos relacionados con la vivienda, servicios y asistencia reconocidos como socialmente útiles. Busca trabajar en sinergia con los representantes electos de las autoridades locales. Fuente: <https://www.actionlogement.fr/nos-engagements#:~:text=Action%20Logement%20Services%2C%20c'est%20%3A&text=Un%20travail%20de%20co%2Dconstruction,les%20%C3%A9lus%20des%20collectivit%C3%A9s%20territoriales>.

➤ Ayuda estatal a las autoridades locales

El objetivo de estas ayudas es proporcionar apoyo financiero a las ciudades que fomenten la densificación de viviendas para hacer frente a los retos de la reducción del uso del suelo y la lucha contra la expansión urbana. El año 2021, 1.288 municipios se habían beneficiado de este plan, con una ayuda total de casi 142 millones de euros. Además, 148 proyectos de conversión de oficinas en viviendas recibieron una ayuda total de 5,8 millones de euros (Ministère Chargé du Logement, 2022).

Para 2022, el sistema se reorientó hacia territorios donde la demanda de vivienda es elevada con el fin de dar un mayor apoyo a las zonas donde hay una mayor necesidad de vivienda y donde la dinámica de recuperación necesita ser fortalecida.

Este contrato de recuperación de viviendas, es una asociación entre el Estado, la autoridad local y los municipios voluntarios situados en zonas de tensión en el mercado inmobiliario local. El contrato fija objetivos de producción de viviendas coherentes con los establecidos en el programa local de vivienda o *Programme Local de l'habitat*, PLH. En ausencia de un PLH o de objetivos consensuados en un proyecto de este tipo, las necesidades de vivienda se estiman teniendo en cuenta una tasa de renovación del 1% del stock existente (Ministère Chargé du Logement, 2022).

La elección de un arquitecto, su participación temprana en el proyecto y en las fases de diagnóstico y planificación son factores clave para garantizar el éxito de un proyecto (Ministère Chargé du Logement, 2022).

i. Ventajas

Las partidas de gastos de un proyecto de transformación con cambio de uso no se corresponden con los de una nueva construcción, pueden ser mucho menores.

ii. Desventajas

En el caso de las desventajas se plantea que en aquellos casos en que el desarrollador no es el propietario, el operador que transforme la propiedad tiene que adquirir el terreno y financiar la adquisición del edificio existente a su valor de mercado. Desde el principio entonces, el proyecto requerirá una importante cantidad de efectivo que quedará inmovilizada hasta que se rentabilice la transformación (Ministère Chargé du Logement, 2022).

La ecuación es diferente para el desarrollo estándar. En ese caso, el promotor se compromete de forma limitada para la compra de terrenos libres de edificación y para el costo de las obras, lo financia a través de préstamos a corto plazo que se reembolsarán en cuanto se venda la propiedad. El rendimiento de la inversión se acelera aún más si el inmueble se vende antes de su finalización (Ministère Chargé du Logement, 2022).

3. México (Ciudad de México)

El Gobierno de la Ciudad de México tiene la obligación de respetar, proteger y desarrollar acciones que permitan a sus habitantes disponer de una vivienda adecuada de tal manera que las personas puedan acceder a un lugar donde vivir, sin comprometer la satisfacción de otras necesidades.

El año 2021, se firmó un acuerdo en que se establecen los lineamientos para la reconversión de oficinas a vivienda en la ciudad de México y se emite la resolución de carácter general por la que se otorgan beneficios fiscales. El objetivo de éste, es establecer los parámetros a que deberá ceñirse el proceso de reconversión de oficinas a viviendas dentro de esta mega urbe. a fin de contribuir en la reactivación económica del sector inmobiliario y de la construcción a través de la reutilización adaptativa de inmuebles. Lo anterior, debido al retraso en materia habitacional en la ciudad y la necesidad de generar una mayor disponibilidad de vivienda asequible. Además, se otorgan beneficios fiscales a favor de los proyectos de reconversión aprobados.

En el año 2022, este texto es reformado por el **Acuerdo por el cual se modifica el diverso (SIC) mediante el cual se establecen los lineamientos para la reconversión de oficinas a vivienda en la Ciudad de México y se emite la resolución de carácter general por la que se otorgan los beneficios fiscales que se indican**, publicado el 04 de agosto de 2021 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México N° 654 bis.

La aplicación de los lineamientos corresponderá únicamente a los predios localizados en corredores urbanos o en zonas habitacionales de las demarcaciones territoriales de Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Los predios deberán contar con los siguientes tipos de zonificaciones, de acuerdo con lo establecido en los Programas vigentes de Desarrollo Urbano o de Ordenamiento Territorial: Habitacional; Habitacional con Comercio; Habitacional con Oficinas; Habitacional Mixto; Habitacional con Comercio y Servicios; Habitacional con entretenimiento en Centro Histórico; Habitacional, Servicios y Oficinas; Centros de Barrio. (Administración Pública de la Ciudad de México, Jefatura de Gobierno, 2021).

La literal se define de acuerdo con lo que indique la zonificación del Programa. El número de viviendas que se puede construir depende de la superficie del predio, el número de niveles, el área libre y la literal de densidad que determine el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. Para los casos de vivienda mínima, se definirá por el Programa de Desarrollo Urbano aplicable (Gobierno de la ciudad de México, 2022).

La Unidad Administrativa responsable de la operación y atención de los lineamientos será la Dirección General del Ordenamiento Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México, SEDUVI.

Para realizar el registro de un inmueble a fin de ser destinado a un proyecto de reconversión, la persona promovente⁴ (desarrollador inmobiliario) deberá solicitarlo registrando su proyecto a través de la Oficialía de Partes de la SEDUVI, presentando una serie de documentos⁵ (Gobierno de la ciudad de México, 2022).

Una vez emitido el oficio de procedencia de registro, la unidad responsable llevará a cabo el análisis y revisión de cada uno de los proyectos inscritos y, en caso de ser necesario, será la encargada de solicitar opinión técnica a las diferentes áreas involucradas⁶ (Gobierno de la ciudad de México, 2022).

Los proyectos de reconversión no podrán aumentar los metros cuadrados construidos, con excepción de superficies ampliadas necesarias para habilitar espacios con instalaciones especiales o, en su caso, por necesidades de adaptación estructural⁷.

a. Ventajas

- Contribuye a la reactivación económica del sector inmobiliario y de la construcción
- Los proyectos de reconversión aprobados podrán solicitar beneficios fiscales, que incluyan la construcción de viviendas en cumplimiento con los criterios de la Norma de Ordenación Número “26.- Norma para incentivar la producción de vivienda sustentable, de interés social y popular”, podrán solicitar, de conformidad con la normativa aplicable, la obtención de la literal de densidad Z⁸, esto se traduce en una mayor densidad a la permitida para otros destinos.

“En el caso particular que el inmueble registrado en el proyecto de reconversión exceda la intensidad de construcción permitida y cuente con la documentación probatoria de que esta situación es anterior a la publicación del Programa de Desarrollo Urbano vigente, la obtención de la literal de densidad Z aplicará para la proporción de superficie del proyecto de reconversión que cumpla con el criterio de superficie máxima construida por la Norma 26 aludida”.

Los proyectos de reconversión aprobados que incluyan o no la construcción de viviendas en cumplimiento con los criterios de la Norma 26 podrán solicitar el acceso a los beneficios fiscales que se mencionan a continuación⁹:

Se exime del pago de las contribuciones contempladas en el Código Fiscal de la Ciudad de México que se indican a continuación, a favor de los proyectos de reconversión aprobados en términos del presente instrumento, con las siguientes consideraciones especiales en los siguientes aspectos:

⁴ Se trata de la persona física o moral que presenta un proyecto de reconversión de un inmueble sujeto a los presentes lineamientos.

⁵ Artículo Séptimo.

⁶ Artículo Décimo.

⁷ Artículo Vigésimo Cuarto (Administración Pública de la Ciudad de México, Jefatura de Gobierno, 2021).

⁸ Norma de Ordenación relacionada con la densidad en un predio. La literal se identifica con las densidades: A: Alta, M: Media, B: Baja, MB: Muy Baja, R: Restringida y Z: Zonificación. Se define de acuerdo con lo que indique la zonificación del programa. Para los casos de vivienda mínima, se definirá por el Programa de Desarrollo Urbano.

⁹ Artículo Décimo Tercero.

- Instalación de tomas para suministrar agua potable o agua residual tratada y su conexión a las redes de distribución del servicio público, así como por la instalación de derivaciones, ramales o de albañales para su conexión a las redes de desalajo.
- Estudio de la solicitud y de la documentación técnica, administrativa y legal para el trámite y obtención de la autorización e instalación de una toma de agua de diámetro de entrada más grande que la ya existente.
- Expedición de licencias de demoliciones.
- Expedición de licencia de subdivisión, relotificación o fusión de predios.
- Inscripción, anotación o cancelación de asiento practicado en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México.
- Certificado de libertad de existencia o inexistencia de gravámenes, limitaciones de dominio y anotaciones preventivas único.
- Dictamen de estudio de impacto urbano (Administración Pública de la Ciudad de México, Jefatura de Gobierno, 2021).

Este acuerdo estará vigente hasta el 31 de diciembre del año 2024.

En todo momento la autoridad fiscal conservará sus facultades de comprobación a fin de verificar la veracidad de la información proporcionada, por lo que en caso de que los contribuyentes o cualquier persona que proporcione documentación o información falsa, la omitan o alteren alguno de los documentos solicitados con el propósito de gozar indebidamente de los beneficios fiscales, perderán los beneficios que se les hubieren otorgado y se dará vista a las autoridades correspondientes para los efectos legales a que haya lugar¹⁰.

4. Perú (Municipio de Miraflores en Lima)

El año 2021, la Municipalidad de Miraflores en Lima, aprobó la Ordenanza N°578/MM con el fin de regular la conversión de edificios de oficinas en viviendas en esa zona, en la medida que fuese compatible con la zonificación vigente. El precepto establece los parámetros urbanísticos y edificatorios, así como las condiciones básicas de habitabilidad y sostenibilidad, en concordancia con lo que fijan las ordenanzas N°920–MML, N°1012-MML y N°342-MM, con sus respectivas modificatorias y el Reglamento Nacional de Edificaciones (El Peruano, 2021).

Es que con el fin de reactivar el sector inmobiliario corporativo, el Municipio ha considerado conveniente posibilitar la remodelación de edificios de oficinas en viviendas, debido al alto porcentaje de abandono en la zona, a raíz de la pandemia ocasionada por el COVID-19 (Municipalidad de Miraflores, 2021).

La ordenanza se aplicará a todas las personas naturales y jurídicas que deseen convertir edificios de oficinas para el uso de vivienda los cuales deben contar, a la fecha de presentación del expediente

¹⁰ Artículo Décimo Quinto.

municipal, con Licencia de Edificación y Declaratoria de Edificación inscrita en el Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, SUNARP (Municipalidad de Miraflores, 2021).

La disposición municipal precisa que la altura de la edificación será la establecida en los parámetros urbanísticos edificatorios y para el caso de la licencia de remodelación por conversión, se ejecutará sobre el inmueble existente.

La remodelación por conversión del edificio de oficinas para uso de vivienda no requerirá de nuevos estacionamientos. El número de estos deberá ser el mismo con el que obtuvo su licencia o declaratoria de edificación y los que se encuentren ubicados en el retiro se adecuarán para uso de vehículos de micro movilidad. Además, no se necesitará estacionamiento de visita.

Respecto de las áreas libres de todo el conjunto, se deberán mantener las existentes y cumplirá con lo dispuesto en numeral 11.2 del artículo 11, de la ordenanza: “Las remodelaciones y acondicionamiento de las oficinas, para el uso de vivienda deberán respetar las condiciones mínimas de ventilación e iluminación establecidas en el numeral 12.4 del artículo 12º del capítulo III de la Norma Técnica A 0.20 Vivienda, del Reglamento Nacional de Edificaciones, aprobado por la R. M. N° 188-2021-Vivienda” (Municipalidad de Miraflores, 2021).

En cuanto a las zonas de uso común y servicios complementarios, en las zonas residenciales se podrá mantener el uso comercial en el primer piso y hasta el segundo piso de la edificación como máximo. Mientras en las zonas comerciales se podrá mantener el uso comercial y de oficinas en los primeros pisos de acuerdo al proyecto. Además, será posible considerar áreas de amortiguamiento para uso común, tales como salas de internet, lavandería, sala de usos múltiples, gimnasio, zona de parrilla, entre otros, siempre que se sustenten en los estudios estructurales correspondientes.

En materia de sostenibilidad, los proyectos podrán considerar los parámetros de eficiencia energética e hídrica, establecidas en el Código Técnico de Construcciones Sostenibles, debiendo tener un ahorro hídrico y energético del edificio como mínimo del 20%. Para el caso de azoteas y retiros, se deberá contemplar 50% de áreas verdes.

Para acogerse al proceso de conversión de la edificación, previsto en la presente ordenanza, el/los propietario/s de las unidades inmobiliarias del edificio de oficinas deberán contar con su reglamento interno debidamente inscrito en el Registro de Predios de la SUNARP. Concluida la conversión del edificio al nuevo uso, este deberá contemplar una sola administración (Municipalidad de Miraflores, 2021). La norma no establece incentivos para la transformación de oficinas en viviendas.

Cabe señalar que los organismos encargados de la aplicación y seguimiento de esta Ordenanza, son la Subgerencia de Licencias de Edificaciones Privadas y la Gerencia de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente.

a. Ventajas

- Es una herramienta para los propietarios con el fin de renovar sus predios y revitalizar zonas comerciales que tienen ausentismo de desplazamiento (baja tasa de utilización), lo que además provoca inseguridad en las calles.
- Permite a los dueños de los inmuebles cumplir con el pago de sus obligaciones tributarias, generando el desarrollo de economías urbanas sostenibles (Municipalidad de Miraflores, 2021).
- Posibilita la reactivación económica en un sector afectado por la pandemia de Covid-19 generando beneficios sociales y económicos, entre otros.

III. Esquema comparado en materia de incentivos y ventajas del proceso de reconversión

Tabla N°1 Comparativa en materia de incentivos y ventajas del proceso de reconversión

Países	Incentivos	Ventajas	Desventajas
Estados Unidos (Ciudad de Boston)	Sí. En el marco del Plan: <i>Downtown</i> , se ofrece una reducción de la tasa de hasta el 75% del tipo de gravamen estándar para uso residencial, durante un máximo de 29 años, lo que podría constituir un fuerte incentivo para fomentar la reconversión.	Se propone un nuevo marco de desarrollo que identifica áreas clave para el crecimiento de usos mixtos que pueden mejorar la vitalidad y el tejido urbano histórico del centro de la ciudad. Fomenta la creación de viviendas en el centro. Genera tráfico peatonal más constante durante toda la semana para apoyar los negocios de esta zona.	No se mencionan

Países	Incentivos	Ventajas	Desventajas
Francia	<p>Sí. El Proyecto de Ley de Finanzas de 2022 amplía la aplicación del tipo reducido del IVA del 5,5% a la adquisición y mejora de viviendas de alquiler social. Estas, estarán sujetas a un tipo del 5,5% (en lugar del 10%) si se incluyen en una operación de transformación de locales para uso de vivienda social.</p> <p>Gasto inducido: El objetivo de esta ayuda es proporcionar apoyo financiero a las ciudades que fomenten la densificación de viviendas para hacer frente a los retos de la reducción del uso del suelo y la lucha contra la expansión urbana.</p>	Los gastos de un proyecto de transformación con cambio de uso pueden ser mucho menores.	Si no es el propietario, el operador que transforme la propiedad tendrá que adquirir el terreno y el edificio existente a su valor de mercado.
México (Ciudad de México)	En 2021 se firma el acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la reconversión de oficinas a vivienda en la ciudad de México y se emite la resolución de carácter general por la que se otorgan beneficios fiscales.	<p>Contribuye a la reactivación económica del sector inmobiliario y de la construcción.</p> <p>Para la obtención de beneficios fiscales deben cumplir con la norma 26, con lo que ciertos proyectos quedarán exentos del pago de contribuciones.</p>	No se mencionan
Perú (Lima-Municipio de Miraflores)	La Municipalidad aprobó la Ordenanza N°578/MM con el fin de regular la conversión de edificios de oficinas en viviendas en esa zona. La disposición establece los parámetros urbanísticos y edificatorios, así como las condiciones básicas de habitabilidad y sostenibilidad del proceso. La Ordenanza no establece incentivos a la reconversión de propiedades.	<p>Permite a los propietarios renovar sus predios y revitalizar zonas comerciales con ausentismo de desplazamiento, lo que además provoca inseguridad en las calles.</p> <p>Permite a los dueños de los inmuebles cumplir con el pago de sus obligaciones tributarias</p>	No se encontraron

Fuente: elaboración propia

Referencias

Referencias generales

- Baker, J., & Mo, L. (15 de Julio de 2023). *Analysis: Here's what it would take to turn empty office buildings into residential housing*. Recuperado el 25 de Septiembre de 2023, de <https://www.pbs.org/newshour/economy/analysis-heres-what-it-would-take-to-turn-empty-office-buildings-into-residential-housing>
- Baker, J., & Mo, L. (14 de Julio de 2023). *Empty office spaces can be converted to residential buildings – but it won't be affordable*. Recuperado el 27 de Septiembre de 2023, de <https://theconversation.com/empty-office-spaces-can-be-converted-to-residential-buildings-but-it-wont-be-affordable-207168>
- Boston Planning & Development Agency. (10 de Julio de 2023). *Mayor Wu announces Residential Conversion Program for downtown offices*. Boston, Estados Unidos. Recuperado el 27 de Septiembre de 2023, de <https://www.bostonplans.org/news-calendar/news-updates/2023/07/10/mayor-wu-announces-residential-conversion-program>
- Boston Planning & Development Agency, BPDA. (21 de Agosto de 2023). *Plan: Downtown. draft Report*, 54. Boston, Estados Unidos. Recuperado el 28 de Septiembre de 2023, de <https://www.bostonplans.org/getattachment/d5ca956a-1db0-4858-a0d4-283b354c7615>
- Brey, J. (15 de Agosto de 2023). *Cities Explore Ways to Promote Office-to-Housing Conversions*. Boston, Estados Unidos. Recuperado el 27 de Septiembre de 2023, de <https://www.governing.com/housing/cities-explore-ways-to-promote-office-to-housing-conversions>
- Craft, A., Coy, T., & Rihl, T. (9 de Diciembre de 2022). *There's a dearth of affordable housing in the United States*. Estados Unidos. Recuperado el 27 de Septiembre de 2023, de <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/financial-services/affordable-housing-projects-insights.html>
- Cutieru, A. (23 de Octubre de 2021). *La transformación de oficinas en viviendas, ¿una nueva tendencia mundial?* Recuperado el 25 de Septiembre de 2023, de <https://www.archdaily.cl/cl/970051/la-transformacion-de-oficinas-en-viviendas-una-nueva-tendencia-mundial>
- Ministère Chargé du Logement. (Enero de 2022). *Transformation de bureaux en logements: quel modèle économique?* Francia. Recuperado el 5 de Octubre de 2023, de https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Fiche_7_transformation_bureaux_logements_modele_economique.pdf
- Municipalidad de Miraflores. (25 de Noviembre de 2021). *En Miraflores edificios de oficinas serán convertidos a vivienda, para ayudar a la reactivación económica*. Lima, Perú. Recuperado el 11 de Octubre de 2023, de <https://www.miraflores.gob.pe/en-miraflores-edificios-de-oficinas-seran-convertidos-a-vivienda-para-ayudar-a-la-reactivacion-economica/>
- Munita, I. (9 de Abril de 2023). *¿Es factible? ¿Cuánto costaría?: Sector inmobiliario analiza idea del Gobierno de convertir oficinas abandonadas en viviendas*. Santiago, Chile. Recuperado el 26 de Septiembre de 2023, de <https://www.emol.com/noticias/Economia/2023/04/09/1091568/analisis-gobierno-oficinas-abandonada-viviendas.html>
- Richards, K., Bhargava, P., & Coy, T. (27 de Julio de 2023). *Property conversions: Will today's office vacancies become tomorrow's WFH locations?* Estados Unidos. Recuperado el 27 de Septiembre de 2023, de <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/financial-services/financial-services-industry-predictions/2023/office-to-residential-conversions.html>

Referencias normativas

Administración Pública de la Ciudad de México, Jefatura de Gobierno. (4 de Agosto de 2021). *Acuerdo Mediante el cual se Establecen los Lineamientos para la Reconversión de Oficinas a Viviendas en la Ciudad de México y se Emite la Resolución de Carácter General por la que se Otorgan los Beneficios Fiscales que se Indican*. Ciudad de México, México. Recuperado el 4 de Octubre de 2023, de http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/69305/33/1/0

El Peruano. (6 de Diciembre de 2021). *Miraflores regula conversión en el uso de edificios*. Lima, Perú. Recuperado el 10 de Octubre de 2023, de <https://www.elperuano.pe/noticia/134802-miraflores-regula-conversion-en-el-uso-de-edificios>

Gobierno de la ciudad de México. (22 de Marzo de 2022). *Acuerdo por el que se Modifica el Diverso Mediante el cual se Establecen los Lineamientos para la Reconversión de Oficinas a Vivienda en la Ciudad de México y se Emite la Resolución de Carácter General por la que se Otorgan los Beneficios Fiscales que se*. México. Recuperado el 4 de Octubre de 2023, de https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/f4639ff3b58d35778aedfb218f2f98e6.pdf

Municipalidad de Miraflores. (25 de 11 de 2021). *Ordenanza N° 578/MM*. Lima, Perú. Recuperado el 11 de Octubre de 2023, de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2580959/ORDENANZA.pdf?v=1638895130>

República Francesa. (2023). *Code général de la propriété des personnes publiques*. Francia. Recuperado el 5 de Octubre de Versión en vigor a 2023, de https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070299/

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)