Periódico Oficial

GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN

Monterrey, Nuevo León - Viernes - 16 de Octubre de 2026

NO BAJAMOS LA GUARDIA

— 2026 —

Índice

Sección Cuarta

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN



TOMO CLXIII
NÚMERO
138 IV

Registrado como artículo de segunda clase el 18 de septiembre de 1903

Publicaciones ordinarias: **Lunes, Miércoles y Viernes**

Sumario

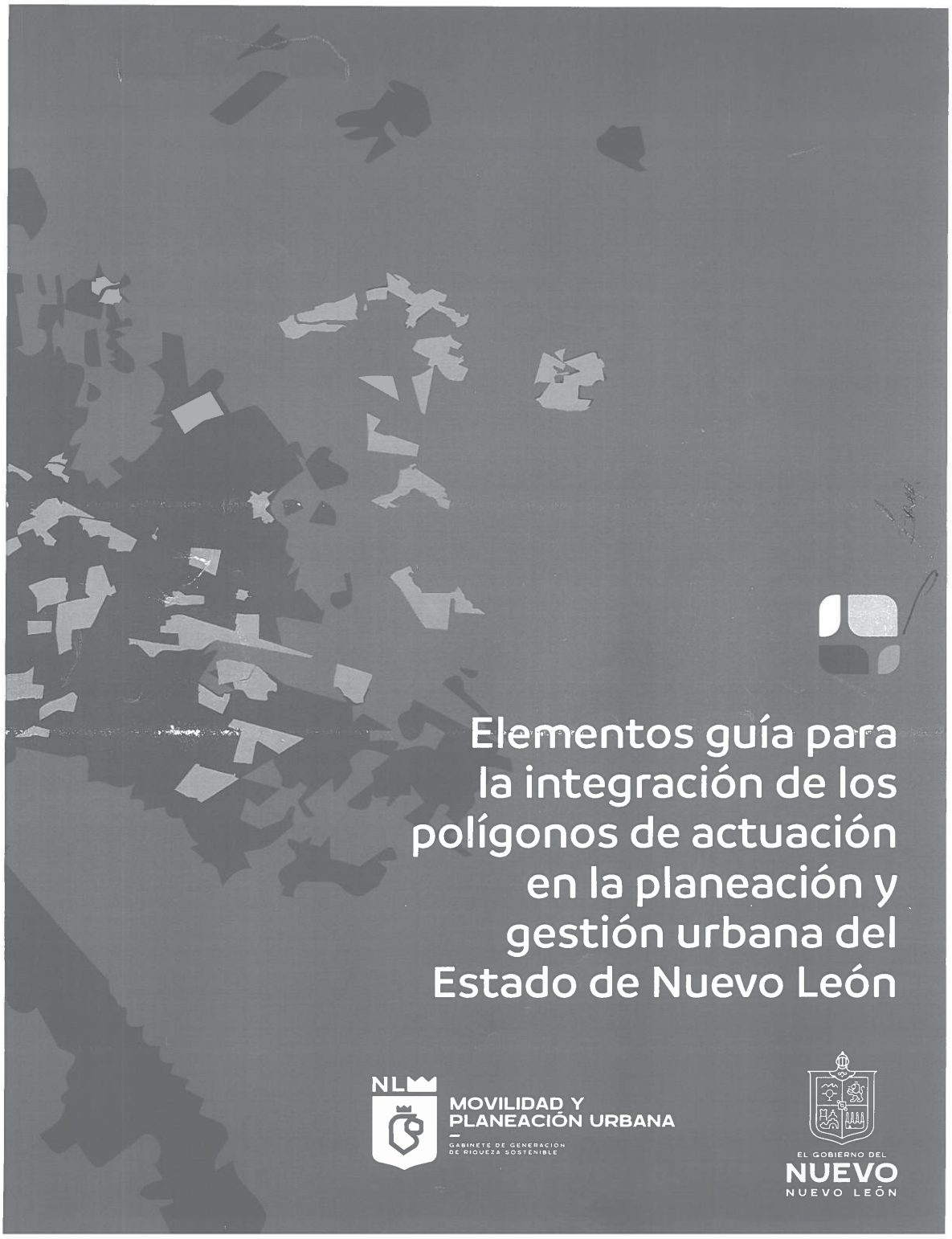
PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

- **SECRETARÍA DE MOVILIDAD Y PLANEACIÓN URBANA.**

ELEMENTOS GUÍA PARA INTEGRACIÓN DE LOS POLÍGONOS DE ACTUACIÓN EN LA PLANEACIÓN Y LA GESTIÓN URBANA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. **3-132**

TOMO CLXIII
NÚMERO
138 IV

Periódico Oficial
GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN


Elementos guía para la integración de los polígonos de actuación en la planeación y gestión urbana del Estado de Nuevo León
NL
MOVILIDAD Y PLANEACIÓN URBANA
GABINETE DE GENERACIÓN DE RIQUEZA SOSTENIBLE
EL GOBIERNO DEL NUEVO NUEVO LEÓN



Elementos guía para la integración de los polígonos de actuación en la planeación y gestión urbana del Estado de Nuevo León

Dr. Hernán Manuel Villarreal Rodríguez
Secretario de Movilidad y Planeación Urbana

Dr. Mauricio Moncada Santoyo
Subsecretario de Ordenamiento Territorial y del Espacio Público (SSOTEP)

Arq. Bernardo Ríos Mejía
Director de Gestión de Distritos y Polígonos de Actuación (DGDPA)

Urb. Felicia Olivares Garza
Jefa de proyectos de la DGDPA

Agradecimientos

Agradecemos por la claridad de ideas, experiencia y recursos compartidos para la elaboración del presente documento al Dr. Daniel Pérez Torres, Director General de Planeación, Desarrollo y Territorio; Mtra. Ana Lorena González Morales, Gerente de Distrito Tec; Alberto Martínez Flores, Director de Gestión y Vinculación en SEDATU y Bernardo Aldana Fernández, socio de DOT+ARU. De igual manera al Lincoln Institute of Land Policy por permitirnos ser parte del curso Gestión de Suelo en Grandes Proyectos Urbanos (GPU) 2024, donde se gestaron las ideas base de la presente guía.

De igual manera a las aportaciones directas, ya sea en mapas, escritura de algunos apartados e ideas que constituyen parte esencial de este proyecto, a la urbanista Sofía Guadalupe Bertello Hernández y a la arquitecta Sheila Ferniza Quiroz de Trama Urbana. Y finalmente a Víctor Manuel Torres López, por su generosidad y esfuerzo, por dejarnos mostrar la ciudad mediante su lente en las alturas.

NL MOVILIDAD Y PLANEACIÓN URBANA
GABINETE DE GENERACIÓN DE RIQUEZA SOSTENIBLE

EL GOBIERNO DEL NUEVO NUEVO LEÓN

Índice

09 **Prefacio**
11 **Glosario**
13 **Acrónimos y abreviaturas**
14 **Nota aclaratoria y advertencia legal**
16 **Introducción**

17 **Capítulo 1: Derecho a la ciudad: fundamentos y principios**

19 1.1 Concepto del derecho a la ciudad: democracia y territorio
20 1.1.1 Planeación urbana como herramienta de justicia y equidad territorial
23 1.1.2 Dimensión económica de la planeación urbana y el ordenamiento del territorio
25 1.2 Fundamentos económicos
26 1.2.1 Principios económicos básicos aplicados a la ciudad
27 1.2.2 Valor del suelo, inversión y desarrollo urbano
28 1.2.3 Impacto de la planificación urbana en la economía y desarrollo social
31 1.3 Ideas clave del capítulo 1: Derecho a la ciudad, fundamentos y principios

33 **Capítulo 2: Alineación programática y normativa**

35 2.1 Programática
35 2.2 Marco normativo
36 2.3 Reglamentos
36 2.4 Articulado y secciones relevantes para la presente guía

41 **Capítulo 3: Marco conceptual de los polígonos de actuación**

43 3.1 Planeación y gestión urbana
45 3.2 Polígonos de actuación, de la norma a la gestión activa
47 3.3 Polígono de actuación, consideraciones
49 3.4 Mecanismos e instrumentos de ejecución de los polígonos de actuación
51 3.5 Ideas clave del capítulo 3: Marco conceptual de los polígonos de actuación

53 **Capítulo 4: Experiencias Latinoamericanas**

55 **4.1 Casos relevantes de aplicación de instrumentos de gestión en América Latina**
55 4.1.1 Faria-Lima, Operación Urbana Consorciada, Brasil
57 4.1.2 Plan parcial Triángulo de Fenicia, Bogotá, Colombia
59 4.1.3 Sistema de Actuación por Cooperación (SAC) Granadas, CDMX
63 **4.2 Aprendizajes de las experiencias latinoamericanas**

65 **Capítulo 5: Polígono de actuación en México: de la planeación a la gestión**

67 **5.1 Principales obstáculos del ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano en México**
69 **5.2 Planeación y gestión del territorio urbano a nivel nacional**
71 **5.3 Herramientas de gestión urbana como promotoras de equidad social y desarrollo nacional**
73 **5.4 Diferencias de la puesta en práctica del polígono de actuación en México**
75 **5.5 Ideas clave del capítulo 5: Polígonos de actuación en México, de la planeación a la gestión**

77 **Capítulo 6: Polígonos de actuación en la planeación y gestión urbana del Estado de Nuevo León**

79 **6.1 Reconocimiento del derecho a la ciudad**
81 **6.2 Instrumentos de planeación y gestión: del programa parcial al polígono de actuación**
81 6.2.1 Programa Parcial, definición, alcance y limitantes
83 6.2.2 Polígonos de Actuación, definición y objetivo
86 6.2.3 El ente gestor, características y funciones
93 **6.3 Implementación del Polígono de Actuación en Nuevo León**
93 6.3.1 Consideraciones de localización para la implementación de polígonos de actuación
98 6.3.2 Mecanismos de asociación y modalidades de participación
100 6.3.3 Instrumentos de gestión, negociación y ejecución para el desarrollo
104 6.3.4 Paso a paso: implementación práctica en el Estado de Nuevo León
117 **6.4 Ideas clave del capítulo 6: Polígonos de actuación en la planeación y gestión urbana del Estado de Nuevo León**

119 **Capítulo 7: Conclusiones generales**

121 **7.1 Síntesis de los hallazgos de la guía**
122 7.1.1 Aplicación de experiencias al contexto de Nuevo León
123 **7.2 Reflexiones finales sobre planeación urbana, derecho a la ciudad y desarrollo sostenible**
125 **7.3 Recomendaciones para políticas urbanas futuras**

127 **Bibliografía**

Mensaje del Secretario

Las ciudades son más que territorios edificados: son la huella visible de nuestras decisiones colectivas, la memoria de cómo elegimos convivir y proyectar nuestro porvenir. En ellas se revelan tanto nuestras aspiraciones como nuestras omisiones. Hoy, en Nuevo León, nos corresponde enfrentar el reto de imaginar y construir una metrópoli más justa, accesible y sostenible; una ciudad que encuentre en la planeación su mayor expresión de inteligencia pública y en la colaboración su camino hacia el bienestar común.

Los Elementos guía de polígonos de actuación nacen de esa convicción. Es un instrumento pensado para ampliar las capacidades técnicas municipales; para inspirar acción. Su propósito es ofrecer los fundamentos técnicos y metodológicos que permitan transformar la gestión del suelo urbano en un proceso transparente, participativo y orientado al bien público. Cada polígono representa una oportunidad para articular esfuerzos entre gobierno, sector privado, academia y ciudadanía, convirtiendo la planeación en una verdadera política de cooperación.

Nuestro crecimiento metropolitano demanda nuevas formas de gobernanza y una mirada integral del territorio. Hablar de los polígonos de actuación es hablar de corresponsabilidad: de cómo alineamos recursos, planeación y visión para traducir los anhelos de desarrollo en proyectos que mejoren la calidad de vida, protejan el entorno y fortalezcan la cohesión social.

Esta guía es el resultado del trabajo de un equipo que entiende la planeación urbana no como un ejercicio técnico aislado, sino como una herramienta de transformación social. En sus páginas se integran ideas, procesos y aprendizajes destinados a acompañar a los municipios en la aplicación ordenada, estratégica y justa de este instrumento. Porque planear el territorio, en última instancia, es planear el futuro.

Desde el Gobierno del Estado de Nuevo León reafirmamos nuestro compromiso con un modelo de ciudad más humano, equitativo y sostenible. Uno donde la movilidad, el ordenamiento territorial y la gestión del suelo confluyan en una sola visión: la de construir comunidades más habitables, resilientes y solidarias.

Que esta guía sea, entonces, el punto de partida de una nueva etapa en la planeación urbana de Nuevo León, una etapa guiada por la cooperación, la responsabilidad colectiva y la certeza de que el desarrollo debe servir, ante todo, a las personas que dan vida a nuestras ciudades.



Dr. Hernán Manuel Villarreal Rodríguez
Secretario de Movilidad y Planeación Urbana

Mensaje del Subsecretario

El ordenamiento del territorio no es solo una tarea técnica: es un acto de visión y de justicia. En un estado dinámico como Nuevo León, donde el crecimiento urbano avanza con gran velocidad, planear con responsabilidad se vuelve una prioridad ética y social.

Los Polígonos de Actuación, establecidos en la LAHOTDUNL, se presentan como una herramienta clave para que el desarrollo urbano deje de ser un proceso fragmentado y se convierta en un esfuerzo coordinado, transparente y orientado al bien común. Este documento busca ofrecer un camino guía para su implementación, pero también invita a repensar la forma en que concebimos la transformación del espacio urbano: no como una suma de proyectos, sino como una construcción colectiva del territorio que compartimos.

El valor de estos elementos guía radica en su enfoque colaborativo. Cada etapa —desde la delimitación del polígono hasta su ejecución— plantea la necesidad de diálogo, acuerdos y corresponsabilidad. Es, en ese sentido, un instrumento vivo, que pone a prueba nuestra capacidad de coordinación institucional y nuestra voluntad de construir ciudades más equitativas, sostenibles y resilientes.

Desde la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y del Espacio Público (SSOTEP) hemos asumido la tarea de fortalecer la capacidad técnica de los municipios para ofrecer herramientas que faciliten una gestión del suelo más eficiente y socialmente justa. Sabemos que la verdadera innovación urbana no está solo en los grandes proyectos, sino en la forma en que logramos sumar esfuerzos, ordenar procesos y garantizar que los beneficios del desarrollo lleguen a todos.

Este proyecto es un paso firme hacia esa meta. Representa el compromiso del Gobierno del Estado con una visión integral de la planeación urbana, donde la técnica, la transparencia y la participación confluyen para dar forma a un Nuevo León más equilibrado y humano.



Dr. Mauricio Moncada Santoyo
Subsecretario de Ordenamiento Territorial y del Espacio Público

Prefacio

En los últimos años, en América Latina se han desarrollado diversos manuales, guías y metodologías sobre planeación urbana y ordenamiento territorial. Estos documentos han buscado ser herramientas prácticas no sólo para especialistas, sino también para tomadores de decisiones de distintas áreas, conscientes de que en nuestra región los recursos humanos, económicos y políticos suelen ser limitados.

Gracias a estos esfuerzos, se han podido establecer criterios generales que, adaptados a cada contexto y normativa local, han impulsado transformaciones significativas. Entre los temas más recurrentes de guías y manuales se encuentran la planeación y gestión urbana, la movilidad y el transporte, la vivienda y el mejoramiento barrial, el espacio público y las áreas verdes, la resiliencia frente al cambio climático, la participación ciudadana y la gobernanza, así como la economía urbana y el financiamiento.

En este contexto, los presentes *Elementos Guía para la Integración de los Polígonos de Actuación en la Planeación y Gestión Urbana del Estado de Nuevo León* buscan sumarse a los esfuerzos que se han llevado a cabo en México y, de manera particular, en nuestro estado. No pretende ser un documento definitivo, sino un paso más hacia lo que realmente necesitamos: pasar de la planeación a la acción. Las crecientes problemáticas urbanas evidencian que la gestión debe centrarse en los proyectos urbanos, alineados con los objetivos nacionales e internacionales.

En América Latina y en México existen experiencias que dejan aprendizajes valiosos. Desde las Operaciones Urbanas Integrales (OUI) en Brasil y Colombia, hasta las transformaciones a nivel nacional, como la revitalización del centro histórico de Guadalajara. Este último caso, impulsado por el IMEPLAN y el Municipio de Guadalajara, se articuló con la construcción de la Línea 3 del Tren Ligero y la integración de infraestructura y equipamiento estratégico. A ello se suman los avances en Nuevo León, con el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Distrito Tec, promovido por el Tecnológico de Monterrey y el gobierno municipal de Monterrey. Todos estos casos muestran tanto las tensiones como las oportunidades que surgen al articular planes municipales, programas parciales, proyectos urbanos y los mecanismos de gestión que los hacen posibles.

Estos criterios proponen una aportación modesta pero necesaria para abrir el debate, sistematizar aprendizajes y mejorar las estrategias de ordenamiento territorial y desarrollo urbano en Nuevo León. Más que un documento exhaustivo, busca servir como una herramienta teórico-práctica que vincule ideas, experiencias e instrumentos para comprender y operar los polígonos de actuación dentro de la planeación estatal, orientando la acción urbana hacia el mejoramiento y la regeneración de la ciudad, paso a paso y proyecto por proyecto.



Panorámica de Monterrey. Créditos: Vicraya2 Monterrey. https://www.facebook.com/vicraya2

Glosario

Área de actuación: Es el espacio territorial delimitado dentro de un centro de población en el que se concentran acciones específicas de planeación, de acuerdo con las políticas de suelo.

Cargas urbanísticas: Son las cuotas en especie o dinero derivadas de una acción urbanística que deben ser asumidas por los propietarios del suelo, prestadores de servicios urbanos, desarrolladores, gobiernos federal, estatal o municipal o de manera conjunta.

Derecho a la ciudad: Es el derecho de todos los habitantes a habitar, usar y participar de forma justa en las ciudades; no es solo un derecho de acceso a servicios básicos, sino, fundamentalmente, un derecho a decidir y modelar colectivamente el futuro de la ciudad.

Ente gestor: Figura institucional —pública o mixta— debidamente constituida o designada, con capacidad técnica, jurídica y operativa, que actúa como instancia de coordinación y que busca promover y dar seguimiento a las acciones de planeación, desarrollo, implementación y mantenimiento del polígono de actuación, pudiendo apoyar, en su caso, la ejecución de dichas acciones.

Grandes proyectos urbanos: Intervenciones urbanas que transforman partes significativas de una ciudad. Involucran no solo obras físicas, sino también cambios en la organización social, económica y territorial.

Operación Urbana Consorciada (OUC): Herramienta de planificación —utilizada en Brasil—, que define intervenciones territoriales mediante un esquema propio de financiamiento, utilizando los beneficios indirectos generados (como la valorización del suelo) y coordinando diversos instrumentos para viabilizar macroproyectos urbanos.

Plan maestro: El plan maestro es un instrumento (documento) que orienta el desarrollo integral de un área urbana, estableciendo fases, lineamientos y proyectos que facilitan la coordinación entre actores públicos y privados.

Polígono de actuación: Área que el plan de desarrollo urbano del Centro de Población considera sujeta a acciones de mejoramiento, renovación o regeneración urbana. Su implementación requiere de la coordinación y concertación entre la autoridad y los particulares, y puede plantearse, si es promovido por el sector privado o social, a través de un plan maestro, o bien, mediante un plan parcial de desarrollo urbano cuando sea promovido por la autoridad municipal o estatal.

Programa de desarrollo urbano (PDU): Es un instrumento de planeación que fija los objetivos, estrategias y acciones para orientar el crecimiento de un territorio en un periodo determinado. Puede elaborarse en distintos niveles (estatal, regional o municipal) y sirve para coordinar políticas públicas, inversiones y proyectos en busca de un desarrollo ordenado y sostenible.

Programa parcial: Instrumento de planeación urbana que se aplica a una parte específica del territorio de un municipio. Su función es detallar y complementar lo establecido en los programas de desarrollo urbano municipales.

Reagrupamiento parcelario: Es el proceso físico y jurídico por el cual varios terrenos dentro de un área determinada se fusionan y posteriormente se subdividen de nuevo para llevar a cabo proyectos urbanos.

Sistema de actuación por cooperación (CDMX): Instrumento de gestión urbana que permite que los propietarios de suelo y los desarrolladores trabajen en conjunto con la autoridad para ejecutar proyectos de urbanización o renovación. A través de convenios, los particulares aportan suelo, infraestructura o recursos, mientras que el gobierno coordina y garantiza el marco normativo necesario para hacer viable el proyecto.

Transferencia de derechos de desarrollo: Instrumento de planeación y regulación urbana mediante el cual la capacidad edificatoria no ejercida de un predio "emisor" se traslada a otro predio "receptor", permitiendo que este último incremente su intensidad de uso o construcción por encima de lo ordinariamente permitido, conforme a reglas públicas establecidas.

Urbanismo moderno: Es la corriente urbanística que surgió en el siglo XX, especialmente después de la Primera Guerra Mundial, con el propósito de ordenar y hacer más eficiente el crecimiento de las ciudades. Se caracteriza por la zonificación funcional, la priorización del automóvil, la creación de grandes avenidas y conjuntos habitacionales, y la idea de la ciudad planificada desde una visión técnica y racional.

Venta de derechos de desarrollo: Mecanismo de gestión urbana mediante el cual propietarios o inversionistas pagan a la autoridad parte de la plusvalía del suelo para poder construir más allá de un coeficiente de utilización básico.

Acrónimos y abreviaturas

CDMX: Ciudad de México
CEPAC: Certificados de Potencial Adicional de Construcción
DGDPA: Dirección de Gestión de Distritos y Polígonos de Actuación
EMURB: Empresa Municipal de Urbanización de São Paulo, Brasil
ENOT: Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial
GCDMX: Gobierno de la Ciudad de México
GPU: Grandes Proyectos Urbanos
IMEPLAN: Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara
IMPLAN: Instituto Municipal de Planeación Urbana
INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LAHOTDUNL: Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León
LDUDF: Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (ahora Ciudad de México)
LGAHOTDU: Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
LGEEPA: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LGMSV: Ley General de Movilidad y Seguridad Vial
LHMNL: Ley de Hacienda para los Municipios de Nuevo León
ONG: Organismo No gubernamental
ONU: Organización de las Naciones Unidas
OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil
OUC: Operaciones Urbanas Consorciadas (Brasil)
OUI: Operaciones Urbanas Integrales
PDU: Plan de Desarrollo Urbano
PE: Plan Especial (Legislación Española)
PEOTDU-NL: Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Nuevo León
PGM: Plan General Municipal (Legislación Española)
PP: Plan Parcial
SAC: Sistemas de Actuación por Cooperación (CDMX)
SEDATU: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
SEDUVI: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (CDMX).
SEMADET: Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del Estado de Jalisco
SMPU: Secretaría de Movilidad y Planeación Urbana de Nuevo León
SSOTEP: Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y Espacio Público
ZAC: Zona de Desarrollo Concertado, Francia
ZMM: Zona Metropolitana de Monterrey

Nota aclaratoria y advertencia legal

El presente documento constituye una guía técnica de carácter orientativo, consultivo y no vinculante, dirigida principalmente a los municipios del Estado de Nuevo León, en particular a las áreas responsables de desarrollo urbano, planeación urbana, ordenamiento territorial o materias afines, con el propósito de proporcionar elementos conceptuales, metodológicos y de referencia para la comprensión de los polígonos de actuación previstos en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

La figura de los polígonos de actuación, así como sus supuestos de procedencia, competencia, modalidades de participación, contenido, procedimiento, resolución y mecanismos de ejecución, se encuentra regulada en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León. Por ello, esta guía no crea una figura jurídica nueva ni modifica el régimen legal vigente, sino que únicamente ofrece elementos de apoyo técnico para facilitar su comprensión, análisis institucional y consulta general.

Asimismo, esta guía podrá ser consultada por la ciudadanía en general, personas propietarias, desarrolladores, profesionistas, instituciones académicas, organizaciones sociales y demás personas interesadas, exclusivamente como material informativo y de orientación general respecto de la figura de los polígonos de actuación, sus referencias conceptuales, técnicas, jurídicas y comparadas.

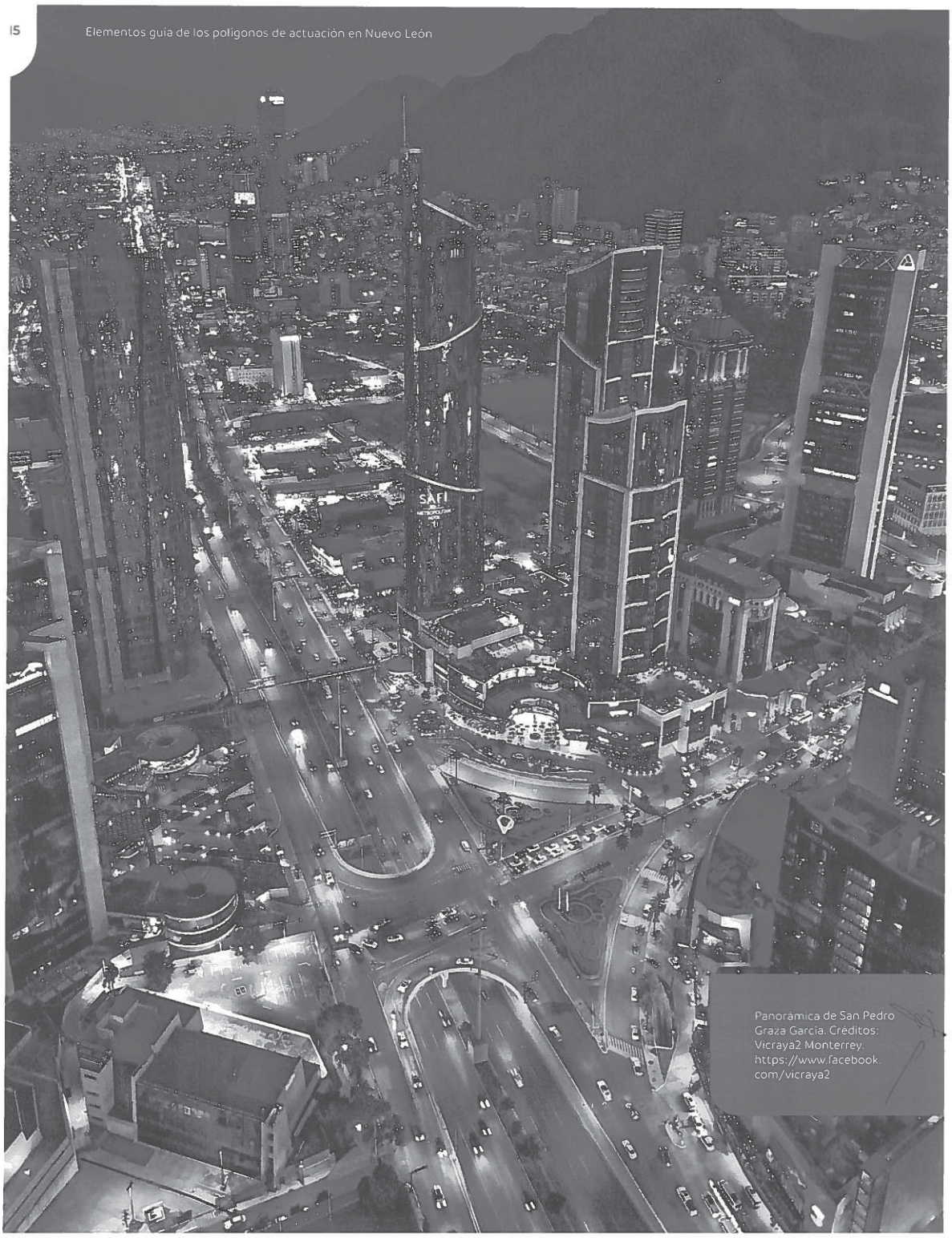
Para facilitar la consulta del presente documento, se precisa que los capítulos iniciales contienen referencias conceptuales, programáticas, normativas y comparadas que sirven como contexto general para comprender la figura de los polígonos de actuación. Los elementos guía de carácter metodológico se concentran principalmente en el Capítulo 6 y, de manera particular, en el apartado 6.3, denominado "Implementación del Polígono de Actuación en Nuevo León", el cual puede ser consultado directamente por los municipios del Estado, así como por cualquier persona interesada, para conocer los elementos orientativos relacionados con esta figura.

El contenido de esta guía no constituye una norma jurídica, disposición administrativa de carácter general, criterio obligatorio, trámite, autorización, permiso, dictamen, resolución, requisito o procedimiento administrativo. Tampoco crea obligaciones, cargas regulatorias, costos de cumplimiento, sanciones ni condiciones adicionales para particulares, municipios o autoridades.

La constitución, evaluación, aprobación, ejecución y seguimiento de los polígonos de actuación se sujetará exclusivamente a lo previsto en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, los planes y programas de desarrollo urbano aplicables, la normativa municipal correspondiente.

Las referencias contenidas en esta guía respecto de mecanismos de coordinación, gestión, financiamiento, concertación, participación, distribución de cargas y beneficios, instrumentos jurídicos, técnicos o financieros, tienen fines exclusivamente descriptivos, ilustrativos y analíticos, por lo que no implican su aplicación automática ni sustituyen las atribuciones de las autoridades competentes.

En consecuencia, la presente guía tiene como finalidad apoyar el fortalecimiento técnico e institucional de los municipios y facilitar la comprensión general de los polígonos de actuación, sin modificar el marco jurídico aplicable ni generar efectos vinculantes por sí misma.



Panorámica de San Pedro Graza García. Créditos: Vicraya2 Monterrey. https://www.facebook.com/vicraya2

Introducción

El crecimiento urbano del Estado de Nuevo León, y en particular de la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM), ha estado acompañado de una expansión acelerada del territorio urbano que, si bien ha permitido la formación de nuevas centralidades, también ha profundizado los desequilibrios en la distribución de servicios, infraestructura y oportunidades. Ante este panorama, resulta necesario fortalecer los instrumentos de planeación y gestión urbana que permitan conducir el desarrollo hacia un modelo más equilibrado, sostenible y con mayor equidad territorial.

En este sentido, los polígonos de actuación representan una herramienta estratégica, establecida en la LAHOTDUNL, para articular la acción pública y privada en torno a proyectos urbanos integrales. Su valor radica en la posibilidad de coordinar inversiones, ordenar la ocupación del suelo y redistribuir los beneficios del desarrollo urbano de manera equitativa, promoviendo la corresponsabilidad entre los distintos actores involucrados en la transformación del territorio.

Aunque la figura se encuentra prevista en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL), su aplicación práctica ha sido limitada. Sin embargo, experiencias como las de la Ciudad de México (CDMX) —a través de los Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC)— muestran el potencial de este tipo de instrumentos para detonar procesos de regeneración urbana, consolidar infraestructura y generar esquemas de financiamiento compartido que trascienden la inversión pública directa.

El presente documento vincula la visión del derecho a la ciudad con su componente económico inherente, y expone cómo los polígonos de actuación pueden emplearse como instrumentos para su promoción, destacando sus aplicaciones y particularidades tanto a nivel internacional como nacional. Su propósito es ofrecer una orientación conceptual y metodológica para la definición, delimitación y puesta en marcha de estos mecanismos, con base en las disposiciones normativas locales. El enfoque propuesto busca articular la planeación, la gestión y el financiamiento urbano en una visión operativa unificada, adaptada al contexto de Nuevo León.

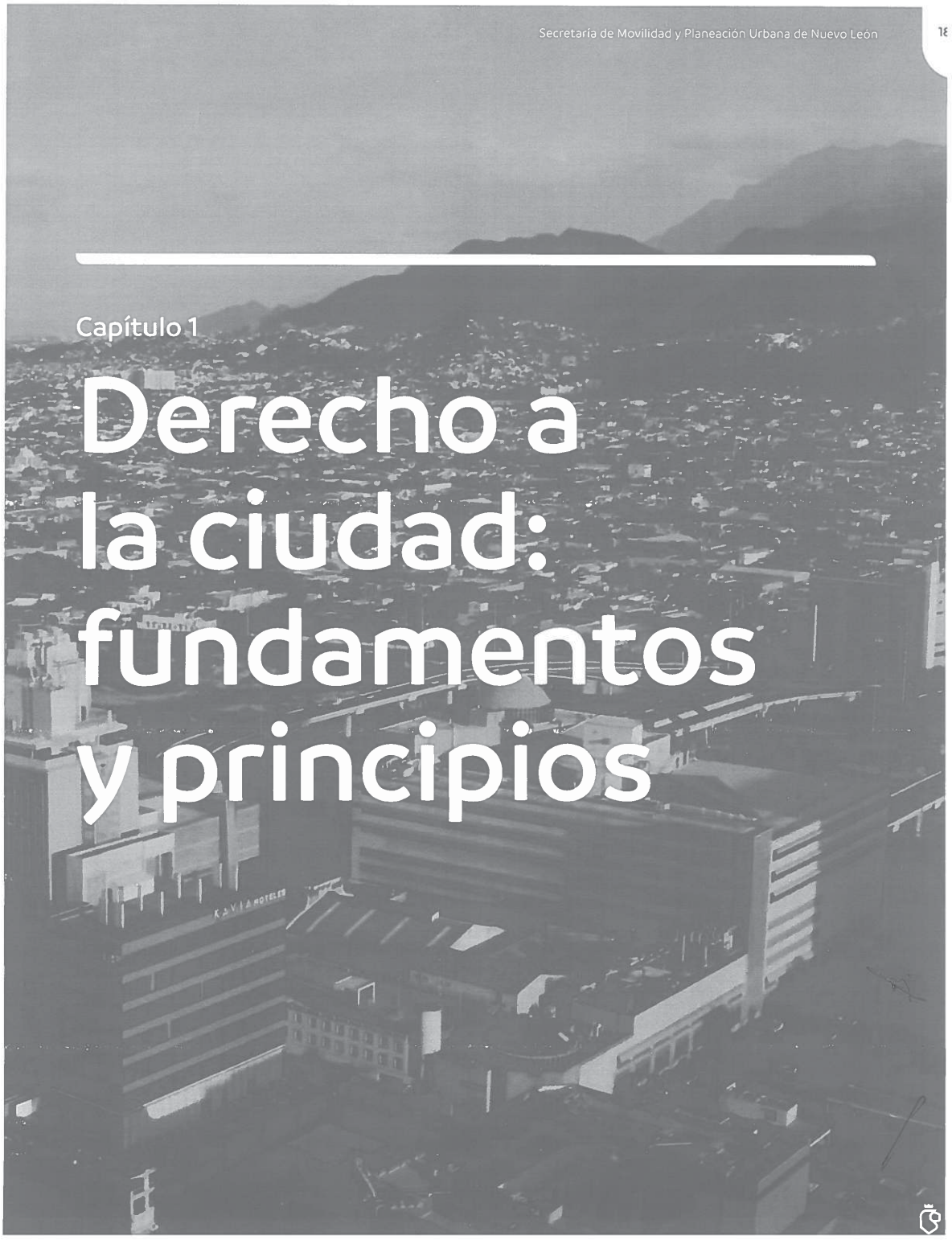
Asimismo, se presentan los principales instrumentos de financiamiento urbano asociados a la figura jurídica, como el reagrupamiento parcelario, la transferencia y venta de derechos de desarrollo, la participación en plusvalías y la contribución por mejoras, utilizados ampliamente en América Latina. En conjunto, estos instrumentos dotan de flexibilidad a los polígonos de actuación, permitiendo estructurar proyectos a partir de acuerdos, compensaciones y redistribuciones que equilibren los intereses públicos y privados en el territorio.

En suma, el presente documento tiene como objetivo fortalecer las capacidades locales de los 51 municipios del estado de Nuevo León, con especial énfasis en las áreas de desarrollo urbano, para la implementación de instrumentos de planeación y gestión urbana en sus territorios. Lo anterior, con el fin de promover una planeación más participativa, eficiente y sostenible, que contribuya a reducir las brechas de desigualdad territorial y a consolidar un desarrollo urbano más justo en el estado.

17 Elementos guía de los polígonos de actuación en Nuevo León



Imagen panorámica de la ciudad de Monterrey. Créditos: Steven Fernandez, UNSPLASH, 2022.


Secretaría de Movilidad y Planeación Urbana de Nuevo León
18
Capítulo 1
Derecho a la ciudad: fundamentos y principios

1.1 Concepto del derecho a la ciudad: democracia y territorio

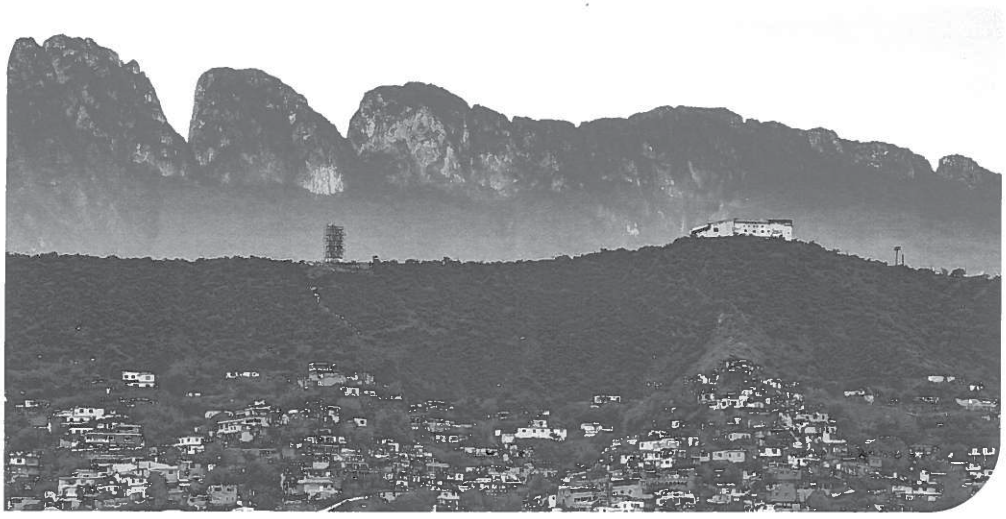
La ciudad, el espacio y, por ende, la planeación urbana no volvieron a ser los mismos tras los cuestionamientos planteados por Henri Lefebvre en *El derecho a la ciudad (1968; 2017)*. Lefebvre, al igual que los movimientos sociales de su tiempo, señaló que el paradigma de desarrollo de mediados del siglo XX tendía a excluir poblaciones y minorías. En respuesta, propuso entender el espacio urbano como un lugar de vida colectiva y democracia, donde la ciudadanía tiene voz y voto en la construcción de su entorno.

Desde entonces, la planeación urbana dejó de concebir a los habitantes como usuarios pasivos para reconocerlos como actores activos en la definición de la vivienda, la educación, la salud, el transporte, el espacio público y demás componentes de la vida urbana. En este sentido, el derecho a la ciudad implica intervenir en todos los niveles: lo percibido, lo concebido y lo vivido.

Al igual que las nociones democráticas, el acceso al conjunto de beneficios que ofrecen las aglomeraciones humanas —saberes, culturas, servicios, equipamientos— debería estar, idealmente, al alcance de todos; esto constituye el derecho a la ciudad. Sin embargo, el territorio construido en nuestra región crece con frecuencia fuera del amparo de la planeación estatal, lo que provoca que las infraestructuras que sustentan ese crecimiento se distribuyan de manera desigual. En consecuencia, el acceso a la ciudad no es el mismo para todos.

En México y en América Latina, la urbanización ha estado marcada por una intensa migración del campo a la ciudad en busca de servicios y oportunidades, detonando un crecimiento acelerado y desordenado (Garza, 2010). La capacidad de gestión de los Estados se ha visto rebasada, generando brechas territoriales que aún persisten, especialmente en el acceso a servicios básicos, educación y espacios públicos de calidad.

Frente a ello, los instrumentos de planeación y ordenamiento urbano han evolucionado al incorporar nuevas perspectivas internacionales y regionales. El sistema de planeación nacional, cuya columna vertebral la constituyen los planes de desarrollo urbano regionales, metropolitanos y municipales, se fundamenta en lo establecido por la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT). En contraste, en América Latina se han incorporado instrumentos intermedios y operativos, como los planes parciales, los planes maestros y las herramientas de gestión —entre ellas, los polígonos de actuación—. Estos mecanismos han demostrado que, cuando se articulan con procesos participativos y una gestión efectiva y activa, es posible no sólo ordenar el crecimiento urbano, sino también reducir desigualdades y consolidar proyectos con impactos reales y sostenibles.



Cerro de la Loma Larga, Monterrey. Créditos: Jimmy Woo, UNSPLASH, 2023.

1.1.1 Planeación urbana como herramienta de justicia y equidad territorial

La planeación urbana, entendida desde una perspectiva amplia, es el ejercicio técnico que delimita y localiza los usos de suelo, la ubicación de la vivienda, los equipamientos y los espacios públicos, así como la distribución del transporte y el funcionamiento de las vías urbanas. En otras palabras, define quién accede a los beneficios de la ciudad y en qué condiciones (Harvey, 2013; Soja, 2010). Por ello, toda acción de planeación —de manera directa o indirecta— distribuye las oportunidades en el espacio urbano, lo que la convierte en una herramienta profundamente política.

A lo largo de la evolución de las ciudades en nuestro país, se han consolidado desigualdades territoriales que se manifiestan de diversas formas: segregación socioespacial, dotación desigual de infraestructura, periferias con servicios insuficientes y deficientemente conectadas, entre otras. Las áreas urbanas, históricamente impulsadas en parte por la acción del Estado, concentran recursos y oportunidades de manera inequitativa (Hernández, 2019). Reconocer esta realidad —la persistencia de la desigualdad territorial en las ciudades mexicanas— es esencial para orientar la planeación urbana hacia la justicia social y la corrección de los desequilibrios acumulados en el territorio.
En el caso de Nuevo León, donde más del 90 % de la población se concentra en la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM), las asimetrías entre los municipios metropolitanos y el resto del estado se acentúan. Equipamientos e infraestructura para la educación, la salud o la recreación se localizan en pocos de los 51 municipios, y aun entre los 16 que integran la ZMM persisten notables diferencias (INEGI, 2020).

De ahí la necesidad de adoptar un enfoque de equidad en la planeación urbana, reconociendo que no todas las personas parten del mismo punto ni cuentan con las mismas oportunidades. Las políticas urbanas deben priorizar a poblaciones sistemáticamente excluidas: habitantes de zonas irregulares, adultos mayores, comunidades marginadas, personas con discapacidad y mujeres. Bajo esta óptica, la planeación urbana deja de ser únicamente una herramienta de control territorial y se convierte en un instrumento para garantizar derechos.

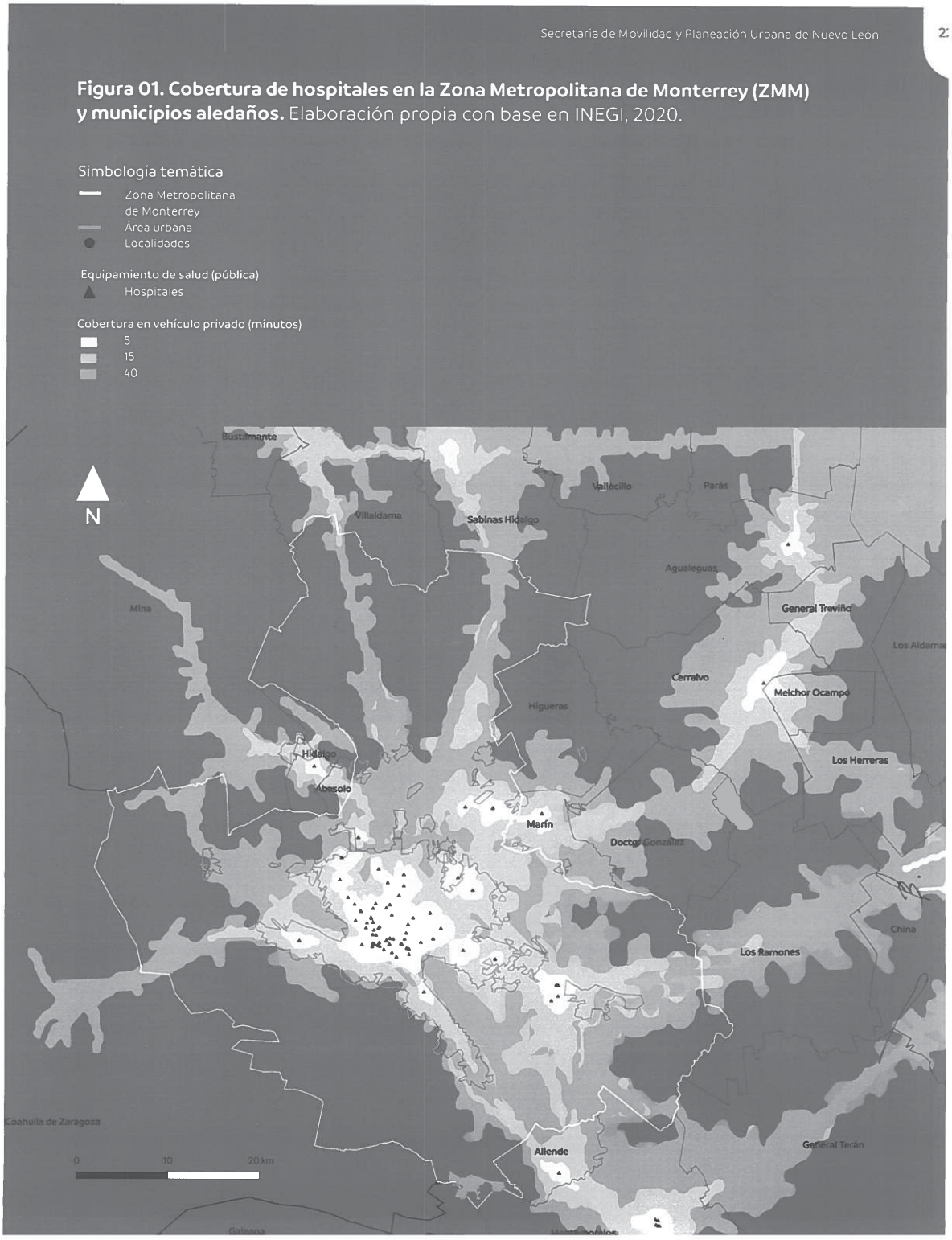
Estas visiones inclusivas exigen, además, procesos participativos que no sólo legitimen las decisiones, sino que incorporen las necesidades y aspiraciones de todos los habitantes del espacio urbano. Retomando a Lefebvre (2017), se trata de incluir a la población en la creación misma de la ciudad, desde lo percibido hasta lo construido. Este enfoque fomenta acuerdos colectivos sobre el uso y destino del suelo, democratiza la ciudad y vuelve los procesos más justos y transparentes, fortaleciendo la corresponsabilidad entre Estado y sociedad.

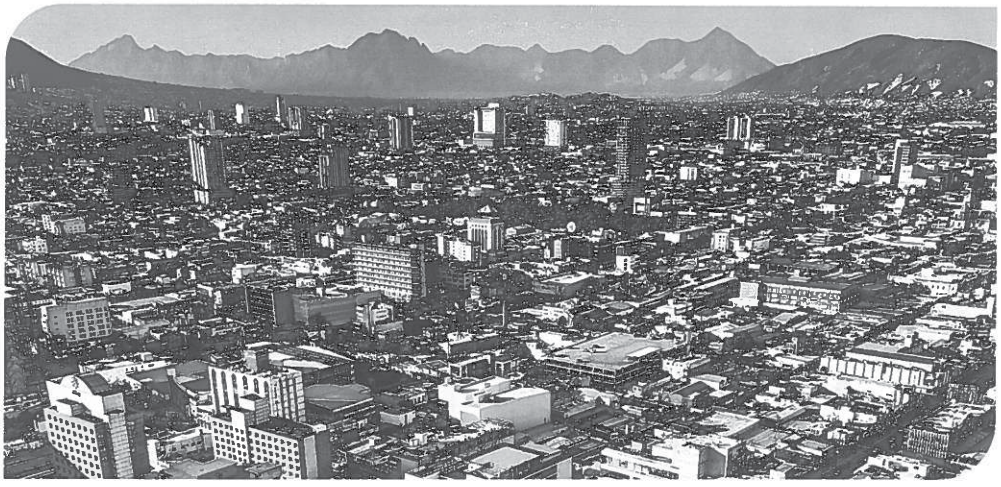
De este modo surge la necesidad de superar la visión pasiva de la planeación como mera generación de planes y programas, integrando los quehaceres y métodos de la gestión urbana. Figuras como los polígonos de actuación permiten redistribuir de manera más equitativa el valor generado por el desarrollo entre quienes lo producen y quienes lo habitan. Así, la planeación se traduce en acción concreta y en beneficios tangibles para la población y la ciudad en general.

En síntesis, concebir la planeación urbana como una herramienta de justicia social implica reconocer que el espacio no es neutral: refleja y reproduce las desigualdades existentes, pero también tiene el potencial de transformarlas (Soja, 2010). Una planeación orientada al bien común, con visión integral y participación activa, puede construir ciudades más incluyentes, sostenibles y equitativas, donde el derecho a la ciudad sea una realidad compartida y no un privilegio.

Un ejemplo evidente de desigualdad territorial en la ZMM se observa en la marcada brecha entre las zonas centrales y las zonas periféricas de la metrópoli. Mientras que las áreas centrales concentran infraestructura, servicios públicos de calidad y mayores oportunidades de empleo, educación y recreación, las periferias enfrentan un acceso limitado a transporte, salud, vivienda adecuada y espacios públicos. Esta disparidad revela un modelo de urbanización desordenado y desigual, donde la localización geográfica determina las condiciones de vida y refuerza la vulnerabilidad socioeconómica de los habitantes en la periferia.

Figura 01. Cobertura de hospitales en la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) y municipios aledaños. Elaboración propia con base en INEGI, 2020.





Panorámica de Monterrey. Créditos: Vicraya2 Monterrey. https://www.facebook.com/vicraya2

1.1.2 Dimensión económica de la planeación urbana y el ordenamiento del territorio

La planeación territorial y el ordenamiento urbano no son únicamente ejercicios técnicos o reguladores que garantizan derechos: tienen una dimensión económica fundamental (Harvey, 1973). Cualquier decisión administrativa sobre el cambio de uso de suelo, la apertura de nuevas vialidades o la provisión de infraestructura pública genera efectos económicos directos: especialmente, la creación de plusvalías y la atracción de inversiones en las áreas beneficiadas.

Cuando el Estado modifica el uso de suelo —por ejemplo, de agrícola a urbano, o de baja densidad a media o alta densidad— se produce una revalorización del terreno: quienes poseen predios en esa zona ven un incremento en su valor inmobiliario, incluso sin haber realizado mejoras físicas. Esta ganancia, llamada plusvalía urbana, es un efecto inevitable de la intervención pública (Smolka, 2013). Si la planeación reconoce este fenómeno y regula su distribución, puede convertir esa diferencia en un instrumento de equidad.

La intervención del gobierno mediante inversiones en infraestructura —calles, drenaje, redes eléctricas, transporte público, parques, equipamientos— también actúa como catalizadora de valor. Las áreas cercanas a nuevas arterias de movilidad, con servicios básicos de calidad, tienden a valorizarse más (Lincoln, 2016). Ese potencial de valorización no puede dejarse como un beneficio unilateral para propietarios o especuladores.

Frente a esto, el Estado tiene —o debe asumir—, un rol redistributivo: capturar parte de esa plusvalía para reinvertir en bienes públicos, promover vivienda adecuada o financiar servicios en zonas menos favorecidas. Existen mecanismos técnicos de gestión y fiscales para ello, como el predial, las cargas urbanísticas (o costo de urbanización), la contribución por mejoras, la participación en plusvalías o los polígonos de actuación; este último que, dado su diseño, puede hacer uso de todos los anteriores. Estos instrumentos permiten que el valor generado por la acción pública no quede concentrado, sino que beneficie colectivamente a la ciudad.

En nuestro país existen pocos casos de aplicación de instrumentos de gestión urbana que articulen y hagan uso tanto de figuras jurídicas —SAC, polígono de actuación—, como de instrumentos de financiamiento urbano — cargas urbanísticas, captación de plusvalías, etc.—, de manera simultánea. Los instrumentos de financiamiento urbano requieren una implementación regida por principios claros, especialmente de transparencia y rendición de cuentas, ya que las críticas más frecuentes apuntan a la opacidad en su gestión.

1. **Transparencia en el cálculo de valor:** Los incrementos de precio deben medirse con criterios claros y abiertos, para evitar arbitrariedades.

2. **Respaldo institucional:** Contar con la capacidad técnica, normativa y financiera para aplicar estos mecanismos de captura, redistribución y reinversión.

3. **Coordinación intermunicipal:** En territorios metropolitanos, las plusvalías generadas en un municipio pueden tener impacto en otros, por lo que las políticas deben pensarse de forma metropolitana.

4. **Orientación hacia la inclusión:** Los ingresos recabados mediante instrumentos de captura deben reinvertirse prioritariamente en zonas vulnerables —mejoras de servicios, equipamientos, vivienda social— para corregir desigualdades territoriales.

La transparencia y la coordinación entre los distintos actores resultan fundamentales para llevar a cabo estas transformaciones urbanas. Ignorar o minimizar la dimensión económica implica el riesgo de que la planeación y la gestión urbana terminen fortaleciendo la especulación y reproduciendo desigualdades: los beneficios del desarrollo tienden a concentrarse en quienes ya poseen tierra o capital, mientras que la población más excluida enfrenta un acceso cada vez más limitado a la ciudad.

En cambio, si se reconoce y se regula conscientemente el impacto económico del ordenamiento territorial, la planeación puede convertirse en un mecanismo estratégico para generar recursos públicos, promover una redistribución urbana justa y financiar un desarrollo más equilibrado. En ese sentido, la dimensión económica no es un complemento: es un eje central para articular política urbana, justicia territorial y sostenibilidad en el largo plazo.

Las transformaciones urbanas pueden modificar las dinámicas económicas de una zona, incentivando procesos de especulación inmobiliaria, gentrificación y turistificación. Por ello, es fundamental anticipar estos efectos y adoptar medidas preventivas no solo en las estrategias y líneas de acción, sino también a través de la evolución del proyecto; medidas como la incorporación de cuotas de vivienda social y asequible, creación y mantenimiento de espacios públicos de calidad e infraestructura comunitaria, son algunas acciones que deben considerarse parte de las estrategias de implementación.

1.2 Fundamentos económicos

La ciudad es, ante todo, una construcción económica. Su forma, su extensión y su dinámica interna responden a decisiones colectivas e individuales que implican costos, beneficios y valor en el espacio (Harvey, 1973). En este sentido, la planeación urbana no sólo organiza el territorio: orienta la manera en que la economía urbana se distribuye, se especializa y se reproduce. Comprender los fundamentos económicos que subyacen a la ciudad resulta, por tanto, indispensable para diseñar políticas que no se limiten a regular el crecimiento físico, sino que promuevan desarrollo, equidad y sostenibilidad.

Esta sección, que forma parte del capítulo dedicado al derecho a la ciudad, tiene como objetivo establecer una base común de comprensión sobre algunos conceptos fundamentales de la economía urbana. En particular, se aborda cómo el valor del suelo en las ciudades depende principalmente de su localización; otro tema fundamental son las variaciones en el valor de una propiedad derivadas de intervenciones y mejoras en su entorno inmediato. Estos procesos se encuentran estrechamente vinculados a la incidencia de la planeación en el desarrollo urbano, en tanto definen dónde se localizan los equipamientos y qué áreas son objeto de inversión pública. Su comprensión es clave para el análisis y la aplicación de los instrumentos de financiamiento urbano, los cuales constituyen un componente esencial de la figura de los polígonos de actuación.

En este marco, los polígonos de actuación deben articular las expectativas de los propietarios del suelo con el interés público y las necesidades estructurales de la ciudad, procurando una gestión eficiente de las plusvalías y de los recursos económicos existentes en el territorio. Su capacidad transformadora radica en incorporar explícitamente la dimensión económica al proceso de gestión entre los distintos actores, reconociendo que la viabilidad urbana depende de una adecuada alineación de incentivos y de la correcta captura y redistribución del valor generado.



https://s3-media0.fl.yelpcdn.com/bphoto/-l8airUehxmJ15R_P1Fatg/1000s.jpg

1.2.1 Principios económicos básicos aplicados a la ciudad

Desde la economía urbana clásica se reconoce que el territorio urbano es un espacio de competencia por localización. La ubicación determina el acceso al empleo, los servicios, las redes de transporte, la educación o el consumo cultural (Alonso, 1964). En este marco, el suelo urbano se convierte en un bien escaso, cuyo valor depende tanto de sus características físicas como —y sobre todo— de su posición relativa respecto al resto de la ciudad.

Este principio de renta diferencial explica por qué el valor del suelo aumenta conforme se acerca a zonas centrales, bien conectadas o con mayor dotación de servicios. A la vez, muestra cómo el mercado del suelo tiende a excluir a quienes no pueden pagar esas localizaciones ventajosas, desplazándolos hacia periferias con menor acceso y calidad urbana (Harvey, 1973). Así, los precios del suelo no sólo reflejan el mercado: reproducen estructuras sociales y espaciales preexistentes.

En suma, los principios económicos que rigen la ciudad son también los que justifican su planeación: el suelo es un recurso limitado; las decisiones públicas generan externalidades positivas o negativas; y la eficiencia económica requiere de un marco territorial que equilibre intereses privados y bienes comunes (Harvey, 2013). Por lo que es de vital importancia utilizar estos mecanismos para la redistribución de los beneficios que el desarrollo genera.

1.2.2 Valor del suelo, inversión y desarrollo urbano

El valor del suelo urbano es, entre otras cosas, el reflejo de una compleja interacción entre el mercado, la acción pública y la infraestructura colectiva. No se produce en aislamiento: se genera —y se incrementa— gracias a la inversión pública en equipamientos, vialidades, transporte y servicios urbanos. Cada vez que el Estado decide extender una línea de transporte, construir un parque o mejorar la accesibilidad de una zona, está creando valor económico en el entorno.

Este fenómeno, conocido como generación de plusvalías urbanas, ilustra la profunda dimensión económica del ordenamiento territorial y la planeación urbana. Un cambio en el uso de suelo (por ejemplo, de habitacional a mixto o comercial) puede multiplicar el valor de un predio, sin que su propietario haya hecho inversión alguna. Lo mismo ocurre cuando se construye una nueva vialidad o se instala infraestructura: la tierra cercana se valoriza de manera inmediata (Smolka, 2013).

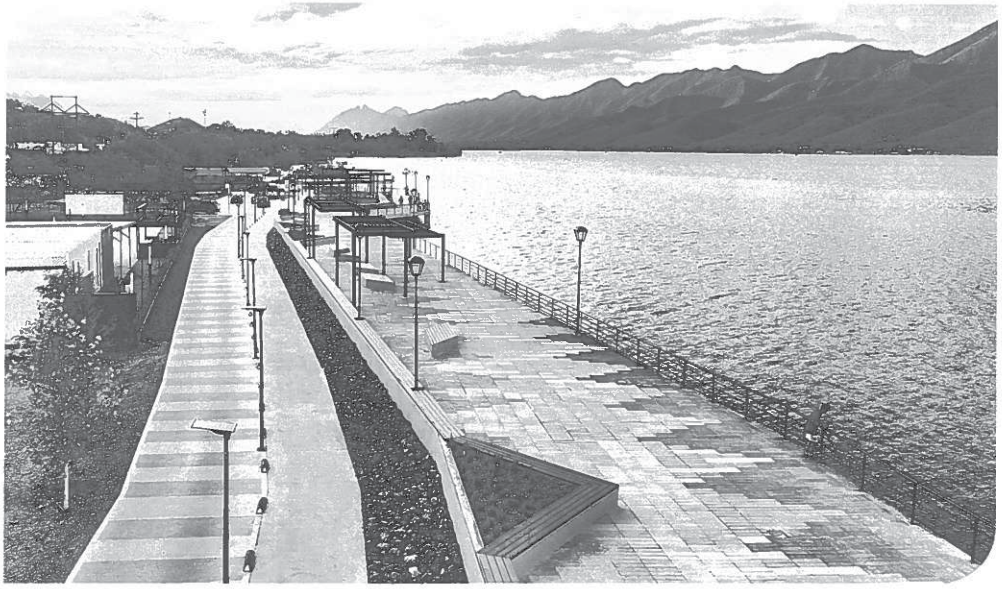
En consecuencia, la planeación urbana no sólo regula; redistribuye riqueza. Si el Estado captura y reinvierte parte de la plusvalía generada por su acción —a través de mecanismos como el predial, la participación en plusvalías, contribuciones especiales o polígonos de actuación— puede financiar vivienda social, espacio público o infraestructura en zonas menos favorecidas. Pero si no lo hace, la planeación termina fortaleciendo dinámicas especulativas y concentrando beneficios en unos cuantos propietarios.

Por ello, el valor del suelo debe entenderse no como un dato del mercado, sino como una construcción colectiva. Cada decisión de política urbana —un plan parcial, un corredor de transporte, un nuevo equipamiento— modifica el mapa de oportunidades económicas de la ciudad. El reto está en que esa creación de valor sea reconocida como resultado del esfuerzo social y no sólo del capital privado.

A su vez, la inversión pública actúa como un motor del desarrollo urbano: orienta el crecimiento, incentiva actividades productivas y detona nuevos polos de centralidad. Sin embargo, cuando esta inversión carece de planeación o responde a intereses fragmentados, puede generar sobrecostos, dispersión y deterioro ambiental. De ahí la importancia de integrar la lógica económica con la visión territorial, buscando que cada peso invertido contribuya simultáneamente a la eficiencia urbana, la equidad social y la sostenibilidad ambiental.



Panorámica de Monterrey. Créditos: Vicraya2 Monterrey. https://www.facebook.com/vicraya2



Malecón Presa La Boca
Créditos: Gobierno de Nuevo León

1.2.3 Impacto de la planificación urbana en la economía y desarrollo social

La planificación urbana no sólo influye en la localización de actividades o en el valor del suelo: define el tipo de economía urbana que se construye. Una planeación que prioriza la conectividad, la densificación equilibrada y la mezcla de usos promueve economías dinámicas, resilientes y diversificadas (Brenner, 2019). En cambio, una planeación fragmentada o meramente normativa puede perpetuar desigualdades, ampliar la segregación y limitar la movilidad social.

Desde esta perspectiva, la planeación urbana es una herramienta de política económica: determina cómo se distribuyen los costos y beneficios del desarrollo. Las ciudades bien planificadas atraen inversión productiva, generan empleo y reducen los costos de transacción. Las ciudades desordenadas, por el contrario, encarecen el transporte, aumentan los tiempos de desplazamiento y reducen la competitividad (Harvey, 2013).

Pero el impacto de la planeación va más allá de la eficiencia económica. También influye en la cohesión social. La manera en que se distribuyen los equipamientos, la vivienda o el espacio público condiciona la calidad de vida y las oportunidades de integración. Una planeación orientada al bien común puede disminuir brechas territoriales, mientras que una planeación capturada por intereses privados tiende a ampliarlas (Soja, 2010).

En este sentido, el binomio planeación–gestión resulta inseparable: planificar sin gestionar es formular aspiraciones sin medios; gestionar sin planificar es actuar sin rumbo. La gestión urbana —a través de instrumentos como los polígonos de actuación, los fideicomisos de desarrollo o las asociaciones público-privadas— permite transformar las estrategias de planeación en acciones concretas, vinculando inversión, valor del suelo y beneficio social.

De esta manera, la planificación urbana incide directamente en el desarrollo económico y social (Harvey, 1973):

1. **En lo económico,** porque organiza el territorio para hacer más eficiente el uso de los recursos, reducir costos y potenciar la productividad.

2. **En lo social,** porque puede corregir desigualdades y garantizar el acceso equitativo a los bienes urbanos.

3. **En lo político,** porque redefine la relación entre Estado, mercado y comunidad en la producción de la ciudad.

Comprender los fundamentos económicos de la planeación territorial implica reconocer que el espacio urbano no es sólo un escenario físico, sino un sistema donde se producen, circulan y distribuyen recursos. La planeación tiene el poder —y la responsabilidad— de orientar esa dinámica hacia el interés público: de transformar la creación de valor en desarrollo colectivo.

Así, el reto no radica únicamente en planear dónde crece la ciudad, sino cómo se distribuyen los beneficios del crecimiento. Una planeación con visión económica y social puede articular la inversión pública y privada, capturar las plusvalías generadas por el desarrollo y reinvertirlas en la mejora de la ciudad existente. En última instancia, es desde esta comprensión integral donde la planeación y la gestión urbana se convierten en verdaderos motores de justicia, prosperidad y equilibrio territorial.

> **Los gobiernos pueden generar valor en el suelo principalmente de dos maneras: mediante la inversión en infraestructura —como la construcción de líneas de metro, sistemas BRT o la mejora de espacios públicos— y a través de cambios en el uso de suelo. Un ejemplo ilustrativo es el caso de Valledupar, Colombia, donde la municipalidad, al aprobar la reclasificación de un área de suelo rural a urbano en la periferia, incrementó el valor total del terreno en cinco veces, alcanzando los 42 millones de dólares (Lincoln, 2016).**



Barrio Antiguo, Centro de Monterrey Créditos: Elizabeth Ahumada, UNSPLASH, 2024.

1.3 Ideas clave del capítulo 1: Derecho a la ciudad, fundamentos y principios

1 **La ciudad como construcción política y económica**
El espacio urbano no es neutral: refleja y reproduce desigualdades sociales, pero también tiene potencial transformador. La planeación urbana distribuye oportunidades y determina quién accede a los beneficios de la ciudad.

2 **El derecho a la ciudad como horizonte democrático**
Más que un concepto jurídico, el derecho a la ciudad implica participación activa de la población en la construcción del entorno urbano, reconociendo a los habitantes como actores fundamentales y no solo como usuarios pasivos.

3 **La plusvalía urbana como mecanismo de redistribución**
Las decisiones de planeación (cambios de uso de suelo, infraestructura) generan valor económico concentrado. Capturar y redistribuir esta plusvalía mediante instrumentos como polígonos de actuación es clave para financiar la equidad urbana.

4 **La planeación como herramienta de justicia territorial**
Superar la función técnica de la planeación para corregir asimetrías históricas: debe priorizar poblaciones excluidas y garantizar acceso equitativo a servicios, equipamientos y espacio público, especialmente en contextos metropolitanos fragmentados.

5 **La gestión urbana como complemento indispensable**
Planificar sin gestionar genera documentos inertes; gestionar sin planificar carece de rumbo. Instrumentos como los polígonos de actuación articulan visión estratégica con acción concreta, vinculando inversión con beneficio social.

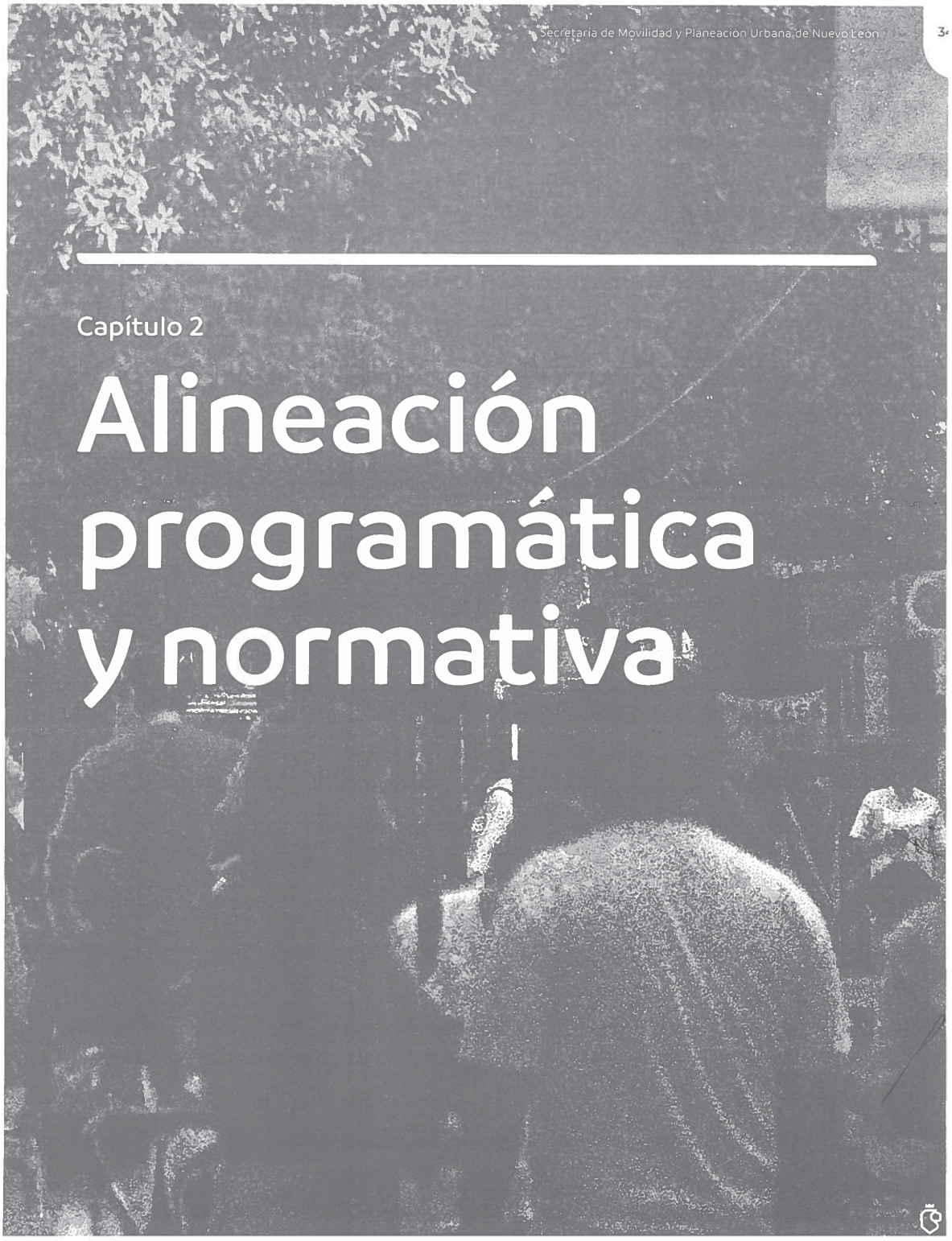


Calle Junco de la Vega, Monterrey. Crédito: Distritotec



2

Corredor peatonal en la calle Morelos, Centro de Monterrey. Creditos: Jesus Herrera, UNSPLASH, 2023.



Capítulo 2

Alineación programática y normativa

Este apartado no debe entenderse como una simple enumeración de objetivos, acuerdos internacionales o disposiciones legales relevantes, sino como una lectura integrada desde el eje central de esta guía: la planeación y la gestión urbana. Ambas constituyen el soporte fundamental para avanzar de manera efectiva en el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles. La alineación de estrategias y acciones bajo este enfoque persigue un objetivo concreto: mejorar la calidad de vida en las áreas urbanas del estado. En este sentido, transitar de una planeación y gestión predominantemente normativa hacia un enfoque con mayor énfasis en la ejecución resulta clave para aprovechar de manera estratégica el marco jurídico vigente y responder con mayor eficacia a los retos urbanos contemporáneos.

2.1 Programática

- Objetivos y metas del Desarrollo Sostenible (ONU)
- Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040 (SEDATU)
- Plan Estatal de Desarrollo 2022-2027
- Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030

2.2 Marco normativo

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU)
- Ley General de Movilidad y Seguridad Vial (LGMSV)
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)
- Ley General de Protección Civil
- Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León
- Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL)
- Ley de Movilidad Sostenible, de Accesibilidad y Seguridad Vial de Nuevo León
- Ley de Protección Civil para el Estado de Nuevo León
- Ley de Planeación Estratégica para el Estado de Nuevo León.
- Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Nuevo León (PEOTDU-NL)
- Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León (LHMNL)

2.3 Reglamentos

- Reglamento Interior de la Secretaría de Movilidad y Planeación Urbana
- Reglamento de la Ley de Planeación Estratégica para el Estado de Nuevo León.

2.4 Articulado y secciones relevantes para la presente guía

- **Objetivos de Desarrollo Sostenible**

  Objetivo 11: Pretende lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

  - **Meta 11.1** Garantizar acceso a vivienda adecuada, segura y asequible y mejorar los barrios marginales.
  - **Meta 11.3** Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la planificación participativa
  - **Meta 11.7** Proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.
  - **Meta 11.a** Apoyar los vínculos económicos sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

  Descripción: Ley base del entramado jurídico nacional, establece los derechos de los ciudadanos, la organización del Estado y sus poderes.

  Artículos de interés para esta guía:

  - **Art. 27:** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada [...] La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público [...]

- **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León**

  Artículos de interés para esta guía:

  - **Art. 48:** El derecho a la ciudad sustentable es un derecho colectivo que garantiza que las personas puedan habitar, utilizar, ocupar, transformar y disfrutar de ciudades, pueblos o asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, que les permitan tener una vida digna.

El Estado garantizará el carácter colectivo, comunitario y participativo de los espacios públicos y promoverán su creación y regeneración en condiciones de calidad, de igualdad, de inclusión, accesibilidad y diseño universal, así como de apertura y de seguridad. Todas las personas tienen el derecho de gozar del campo sustentable. El Estado promoverá las políticas públicas para abatir las desigualdades entre las ciudades y el campo, sin desnaturalizar sus elementos que lo hacen reconocible como tal.

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

Descripción: Instrumento jurídico federal que establece las bases para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano en todo el país.

Artículos de interés para esta guía:

- Art. 41: Las entidades federativas y los municipios promoverán la elaboración de programas parciales y polígonos de actuación que permitan llevar a cabo acciones específicas para el Crecimiento, Mejoramiento y Conservación de los Centros de Población, para la formación de conjuntos urbanos y barrios integrales.
- Art. 85: Los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios podrán declarar polígonos para el desarrollo o aprovechamiento prioritario o estratégico de inmuebles, bajo el esquema de sistemas de actuación pública o privada, de acuerdo con los objetivos previstos en dichos instrumentos.
- Art. 86: Para la ejecución de los planes o programas de Desarrollo Urbano, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, podrán promover ante propietarios e inversionistas la integración de la propiedad requerida mediante el reagrupamiento de predios, en los términos de las leyes locales relativas.

- **Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040 (ENOT)**

Descripción: Instrumento rector que configura la dimensión espacial y territorial del desarrollo en México.

Apartados de interés: Sistema social, económico y de gobernanza; subtema: derechos fundamentales y su expresión en el territorio.

- Incorporar mecanismos e instrumentos efectivos que promuevan y busquen el respeto a los derechos fundamentales en los procesos de OT y desarrollo urbano
- Establecer los cambios y ajustes institucionales, normativos y de políticas públicas para la atención del conjunto de los derechos asociados al territorio.

Subtema: Gobernanza territorial: ¿quiénes, cómo, con qué?

- Fortalecer las capacidades técnicas y económicas de los gobiernos estatales y municipales para atender sus problemas en materia de OT.
- Articular las políticas fiscales y urbanas para captar una mayor recaudación tributaria que permita a los municipios acceder a recursos económicos destinados a financiar acciones y proyectos en materia de vivienda, OT y desarrollo urbano.
- Fortalecer los mecanismos de articulación vertical y transversal de políticas, instrumentos e instituciones con incidencia territorial, evitando el tratamiento fragmentado de los problemas territoriales. En este sentido, se deben armonizar los ordenamientos territoriales locales con los objetivos nacionales y regionales.

- **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL)**

  Descripción: Armoniza la legislación federal con las condiciones y competencias locales de Nuevo León.

  Artículos de interés para esta guía:

  - Art. 6: En términos de lo dispuesto en el artículo 27, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son de interés público y de beneficio social los actos públicos tendentes a establecer Provisiones, Reservas, Usos y Destinos de áreas y predios de los Centros de Población [...]:
    - XIX. Emitir las resoluciones para la constitución de polígonos de actuación de su competencia, previo acuerdo con el o los Municipios involucrados
  - Art. 91: Los programas parciales deberán contener:
    - VII. La delimitación de polígonos de actuación o de reagrupamientos parcelario;
  - Art. 97: Todas las acciones, inversiones y obras relativas al aprovechamiento del territorio que realicen el Estado y los Municipios deberán sujetarse a lo dispuesto en los planes o programas de desarrollo urbano respectivos [...]. Los Municipios estarán obligados a aplicar los instrumentos de financiamiento de su competencia, que contemplen los planes o programas de desarrollo urbano, o los polígonos de actuación de interés público.

- **Plan Estatal de Desarrollo 2022-2027**

  Descripción: Documento que orienta las políticas públicas y prioridades del Ejecutivo Estatal en la administración.

  Apartados de interés:

  Eje 2: Generación de riqueza sostenible

  - **Planeación y gestión urbana:** Fortalecer la gestión del territorio en el estado, estableciendo las condiciones adecuadas de comunicación, cercanía y conectividad, para conformar polos urbanos y ciudades más accesibles, inclusivas y equitativas.

- **Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030**

  Descripción: Instrumento de largo plazo elaborado por el Consejo Nuevo León, que define la visión estratégica del desarrollo económico, social, urbano y ambiental del estado.

  Apartados de interés:

  Eje Desarrollo Sostenible:

  - Consolidar un crecimiento urbano ordenado, con ciudades compactas y resilientes.
  - Promueve la gestión integral del territorio, considerando la disponibilidad de agua, energía, suelo y biodiversidad.
  - Fomenta la protección del medio ambiente y la reducción de emisiones mediante un modelo de desarrollo urbano sostenible.

- **Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Nuevo León (PEOTDU-NL)**

  Descripción: Plan que establece las directrices para el desarrollo urbano, el crecimiento sostenible y la protección ambiental del estado.

  Apartados de interés:

  Eje 4: Gobernanza y participación para el desarrollo territorial:

  - Institucionalizar una agenda estratégica para el ordenamiento territorial y desarrollo urbano de Nuevo León.

- **Reglamento Interior de la Secretaría de Movilidad y Planeación Urbana (SMPU), Gobierno del Estado de Nuevo León**

  Descripción: Define la estructura y atribuciones internas de la Secretaría de Movilidad y Planeación Urbana

  Artículos de interés para esta guía:

  Art. 27: Al Director de Gestión de Distritos y Polígonos de Actuación le corresponden las siguientes atribuciones.

  - X. Auxiliar al Subsecretario en la coordinación de acciones e inversiones con el Gobierno Federal y con otras entidades federativas y municipios, así como con particulares que propicien el ordenamiento territorial con otras entidades y países, de conformidad con los tratados, acuerdos y convenios internacionales en la materia;
  - XII. Promover mecanismos para la colaboración de los sectores social o privado
  - XIII. Realizar todos los actos que sean necesarios o conducentes para el ejercicio de las atribuciones a que se refiere este artículo.



Explanada de los héroes, Centro de Monterrey. Créditos: Jesús Herrera, UNSPLASH 2024.



3

Av. Paseo de la Reforma, CDMX.
Creditos: Juan Luis Alejos,
UNSPLASH, 2022.



Capítulo 3

Marco conceptual de los polígonos de actuación

3.1
Planeación y gestión urbana

La planeación urbana es una herramienta del ordenamiento territorial destinada a orientar el crecimiento y la organización de los asentamientos humanos. Más que definir sólo la expansión física o la infraestructura, integra dimensiones sociales y económicas para articular usos del suelo, servicios, equipamientos y condiciones de bienestar colectivo en un marco de desarrollo integral orientado al desarrollo y calidad de vida (Arcia et al., 2022).

Como parte del proceso de toma de decisiones sobre el territorio, la planeación opera mediante planes y programas que funcionan como instrumentos técnicos y normativos. Estos instrumentos no solo regulan usos del suelo, densidades y distritos de desarrollo, sino que también traducen la visión urbana en proyectos concretos: obras de infraestructura, dotación de equipamiento y provisión de servicios que materializan las metas planificadas.

La gestión urbana es la administración operativa de esos instrumentos por parte de los entes públicos. Su objetivo es transformar los mandatos y diagnósticos de los planes en resultados tangibles, coordinando a los diferentes actores (públicos, privados y comunitarios) y asegurando la ejecución, el financiamiento y el seguimiento de las intervenciones.

La planeación urbana dispone de un conjunto amplio y articulado de instrumentos para conducir de manera efectiva la implementación de estrategias y acciones. En el ámbito de la gestión urbana, estos instrumentos —de naturaleza técnica y jurídica— constituyen los mecanismos operativos mediante los cuales se materializan los objetivos de la planeación. En términos generales, los instrumentos técnico-jurídicos de gestión urbana se agrupan de la siguiente manera:

1 **Instrumentos de planificación formal:**
Planes de desarrollo urbano (estatales, metropolitanos y municipales).

2 **Instrumentos de planificación operativa:**
Planes sectoriales y programas parciales, que precisan acciones y diseño a escala local.

3 **Instrumentos de promoción y desarrollo:** Convenios, expropiaciones, distritos especiales, organismos de gestión (ej. titular de la gestión común —LGAHOTDU—), y figuras análogas que habilitan la ejecución.

1- Elaboración propia con base en Reyes et al. (2023).

4 **Instrumentos de financiamiento urbano:**
Polígonos de actuación, reagrupamientos parcelarios, transferencia de potencialidades (mecanismos para captar y redistribuir el valor generado por el desarrollo).

5 **Instrumentos de participación ciudadana:**
Audiencias públicas, presupuesto participativo.

6 **Instrumentos de ejecución:**
Proyecto urbano-arquitectónico, proyectos ejecutivos, ingenierías, etc.

En México, los instrumentos más utilizados para el ordenamiento territorial son los Planes Estatales de Ordenamiento/Desarrollo Urbano a escala metropolitana, los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y los Programas Parciales; todos ellos forman parte del conjunto de instrumentos de planificación formales que, sin embargo, deben articularse con mecanismos de gestión y financiamiento para ser efectivos.

Los instrumentos de planificación formal —planes de desarrollo urbano— son los más utilizados en nuestro país, sin embargo, estos son de naturaleza normativa/pasiva. Existe una amplia serie de instrumentos de gestión urbana que pueden utilizarse para llevar a cabo proyectos urbanos.

El polígono de actuación forma parte de los instrumentos de financiamiento urbano, cuyo propósito central es distribuir de manera equitativa los costos y beneficios del desarrollo urbano. En este sentido, se concibe como un sistema de herramientas que permiten articular y coordinar a diversos actores con el fin de llevar a cabo un proyecto urbano específico, con especial énfasis en la gestión equitativa de los costos de la urbanización.

3.2 Polígonos de actuación, de la norma a la gestión activa

La figura del polígono de actuación en México, inspirada en su concepción jurídico-urbanística franco-española, fue incorporada a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal a finales de los años noventa (D. Pérez, comunicación personal, 23 septiembre 2025; LDUDF, 1996). Sin embargo, hasta hoy no se encuentra definida con claridad en el marco normativo nacional, lo que ha derivado en interpretaciones y aplicaciones heterogéneas entre las distintas entidades federativas.

Este tipo de instrumentos para la ejecución del desarrollo urbano a nivel internacional reciben diversas denominaciones: Zonas de Desarrollo Concertado en Francia (ZAC), Sistema de Ejecución del Planeamiento en España, Planes Parciales en Colombia u Operaciones Urbanas Consorciadas (OUC) en Brasil. A pesar de la diversidad terminológica, todos comparten dos rasgos fundamentales —incluidos los polígonos de actuación—: la gestión activa del proyecto por parte del ente público y la articulación de múltiples actores en su desarrollo, lo que les confiere un alto grado de complejidad (Arcia et al, 2022).

Una característica distintiva de los polígonos de actuación es su flexibilidad normativa, en tanto se conciben como procesos iterativos de gestión, implementación y seguimiento que retroalimentan de manera continua al plan maestro o programa parcial que los rige. Esta lógica responde a que la interacción entre los sectores público y privado, así como con la comunidad, para la concreción de un proyecto urbano exige reconocer y aprovechar oportunidades que emergen a lo largo del tiempo. Asumir esta complejidad de actores y de horizontes temporales resulta indispensable para el diseño de estrategias eficaces de implementación y seguimiento.

En este sentido, los polígonos de actuación, junto con los mecanismos de reagrupamiento parcelario —presentes en la legislación nacional—, representan un giro respecto del modelo tradicional de planeación urbana, centrado predominantemente en instrumentos normativos formales como los planes de desarrollo urbano. En contraste, estos instrumentos se orientan hacia una gestión activa del territorio que, a través de operaciones urbanas integrales, busca incidir de manera directa en la transformación socioespacial.

El documento Instrumentos para el Financiamiento de la Ciudad, publicado por la SEDATU (Kunz y González, 2022), vincula los polígonos de actuación con una concepción amplia de las intervenciones urbanas denominadas Grandes Proyectos Urbanos (GPU). Estas se entienden como intervenciones puntuales en el espacio urbano con capacidad de detonar transformaciones que trascienden su perímetro inmediato. Mientras que el GPU define el qué se busca lograr, los polígonos de actuación constituyen la herramienta de gestión que permite operacionalizar el cómo materializarlo.

Conviene destacar que el impacto de un GPU no depende de la magnitud física de la intervención, sino de su capacidad para reconfigurar el territorio y sus dinámicas sociales, económicas y espaciales. Ejemplos relevantes en el contexto nacional incluyen la peatonalización de la avenida Madero, el Plan Maestro Granadas en la Ciudad de México, así como la peatonalización de la calle Morelos y la transformación del Parque Fundidora en Monterrey. En particular, el Plan Maestro Granadas se implementó mediante un enfoque de gestión integral que articuló instrumentos normativos y financieros. En este marco, el éxito de un GPU se sostiene en cinco aspectos clave:[2]

1. **Impacto socio-territorial ampliado**
2. **Programa y morfología como ejes del proyecto**
3. **Estrategias de desarrollo de largo plazo**
4. **Instrumentos de gestión y financiamiento complejos**
5. **Toma de decisiones basada en políticas públicas claras**

En México, muchos de estos procesos ocurren aún de manera fragmentada: los gobiernos suelen destinar recursos públicos a la mejora del espacio urbano, mientras los actores privados actúan de forma aislada en predios o inmuebles. Esta desconexión evidencia la necesidad de fortalecer la coordinación institucional y consolidar esquemas de gestión integral.

En este sentido, comprender la relación entre la planeación urbana tradicional, los instrumentos flexibles de gestión —como los polígonos de actuación— y los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) resulta fundamental para entender el presente y futuro de la planeación en México. No obstante, la legislación nacional aún debe evolucionar para dotar a estados y municipios de herramientas institucionales y marcos normativos robustos que les permitan responder con eficacia a la creciente complejidad de las ciudades a lo largo y ancho de nuestro país.

> **Pensar los polígonos de actuación desde la lógica de los Grandes Proyectos Urbanos permite que estas intervenciones no se limiten a trámites normativos, sino que se conviertan en instrumentos de gestión integral, coordinando actores, financiamiento y participación ciudadana para generar impactos sociales, económicos y espaciales más amplios de manera equitativa y sostenible.**

2.- Elaboración propia con base en Reese et al. (2023).

3.3 Polígono de actuación, consideraciones

Un polígono de actuación puede definirse como un área delimitada —urbana o rural— en la que se impulsa un proyecto específico mediante un esquema de actuación concertada entre actores públicos y privados. Esta delimitación espacial habilita la aplicación de instrumentos de planeación y gestión, tales como programas parciales que precisan acciones y diseño a escala local. Estos a su vez especifican si es necesaria la relotificación, el reordenamiento del uso del suelo o la regeneración urbana de zonas específicas.

No obstante, su complejidad va más allá de la definición del perímetro. La implementación de un polígono de actuación requiere articular a los actores clave involucrados, incorporar propiedades estratégicas, formular un plan maestro y formalizar convenios que aseguren la cooperación entre quienes participan en el proyecto —propietarios, desarrolladores, autoridades y comunidad—. En este proceso, la figura del ente gestor resulta esencial, en tanto concentra la capacidad de coordinación, mediación y seguimiento de los distintos intereses en juego.

El principio que subyace a esta figura —polígonos de actuación—, es la redistribución equitativa de costos y beneficios: los gastos en mejoras de espacio público y equipamiento se reparten entre los participantes, al mismo tiempo que todos se benefician del aumento de valor que dichas transformaciones generan.

En el modelo español —base del modelo en nuestro país—, los polígonos de actuación deben enmarcarse en los instrumentos de planeamiento —aparecer en el Plan General Municipal (PGM) o incorporarse a petición de los propietarios mediante consulta pública y aprobación del ayuntamiento—, y su ejecución requiere de un Plan Parcial (PP) o un Plan Especial (PE) (Kunz y González, 2022). Esto asegura que su desarrollo no sea una acción aislada, sino parte de la estrategia de ordenamiento territorial.

Conviene subrayar que el proceso de concertación en torno a un polígono de actuación no debe imaginarse como una negociación lineal o exenta de conflictos. Al contrario, se trata de un proceso continuo de adaptación del plan maestro —entendido como un contrato flexible entre las partes— a las condiciones cambiantes del contexto (Martínez y Aldana, comunicación personal, SEDUVI, 2013).

Una de las aportaciones más relevantes de esta figura es que inaugura un sistema de cooperación voluntaria. A diferencia de los métodos tradicionales, basados en adquisiciones directas o expropiaciones, el polígono de actuación articula su desarrollo a través de acuerdos contractuales que hacen viable la participación conjunta de actores públicos y privados. Este principio parte de reconocer que tanto los propietarios como la población residente en general resultan beneficiados por las mejoras urbanas.

En el caso español, el Sistema de Ejecución del Planeamiento contempla tres modalidades, que reflejan distintos grados de intervención pública y privada (Kunz y Gutiérrez, 2022):

1. **Expropiación,** donde la administración pública gestiona directamente el proyecto.

2. **Compensación,** en la cual los privados se organizan en una Junta de Compensación para ejecutar las acciones.

3. **Cooperación,** que traslada a la administración pública las funciones de la junta, asumiendo la gestión de cargas y beneficios.

Estos mecanismos de asociación, aunque no se encuentran expresamente denominados en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, sí pueden deducirse de lo dispuesto en la Sección Segunda, "De los Polígonos de Actuación". En dicha sección se establece la posibilidad de que los particulares se asocien entre sí con la autorización del ente público, así como la colaboración entre la administración pública y los privados. Asimismo, se determinan las modalidades de participación mediante convenios de concertación y aportación de bienes, que permiten articular esfuerzos y recursos en torno a objetivos comunes de desarrollo urbano.

El rol fundamental del polígono de actuación es, como lo evidencia su clasificación dentro de los instrumentos de gestión urbana, distribuir de manera más equitativa las cargas asociadas a la urbanización y/o mejora de determinadas áreas de la ciudad. En este sentido, su impacto depende en gran medida de la forma en que se gobierna y gestiona la valorización del suelo generada por las inversiones públicas.

3.4 Mecanismos e instrumentos de ejecución de los polígonos de actuación

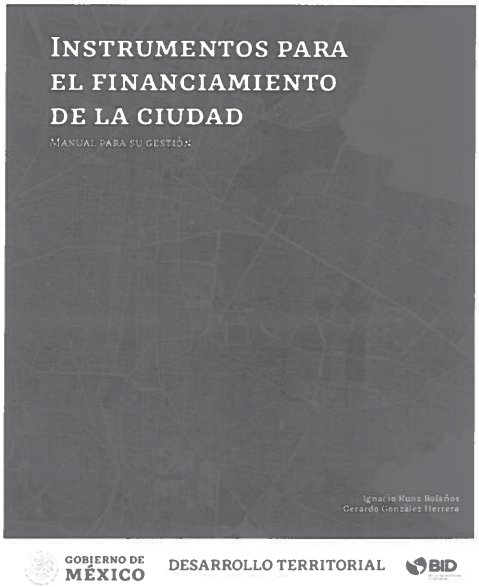
Como se ha señalado, el polígono de actuación constituye una figura jurídico-administrativa que articula diversos instrumentos normativos y de gestión para hacer posible la ejecución de proyectos urbanos. La modalidad de asociación o sistema de actuación determina no sólo la forma de gestión, sino también la instancia sobre la cual recae la responsabilidad de la conducción del proyecto.

En este marco, además de los instrumentos ya descritos —como los de planeación operativa (planes maestros, planes parciales) y los de promoción del desarrollo (organismos gestores, convenios de colaboración)—, resulta imprescindible considerar aquellos de carácter operativo-ejecutor. Estos incluyen, principalmente, los instrumentos de financiamiento urbano, así como los de participación ciudadana y los de ejecución. Para los fines de esta guía, se dejan de lado los de participación ciudadana y los instrumentos de menor escala —ejecutores—, centrando la atención en los mecanismos de financiamiento.

Los instrumentos de financiamiento urbano, también denominados de redistribución de costos y beneficios, cumplen una función estratégica: permiten distribuir, entre los beneficiarios, los costos de las intervenciones en espacio público, infraestructura y equipamiento urbano. Entre las diversas herramientas de redistribución de beneficios, destaca la transferencia de derechos de desarrollo —o derechos de edificabilidad—, cuyo ejemplo paradigmático se encuentra en el Certificado de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC), ampliamente utilizado en Brasil dentro de las Operaciones Urbanas Consorciadas (OUC) (Smolka, 2013).

En América Latina, la experiencia acumulada muestra un uso extendido de mecanismos como los reagrupamientos parcelarios, la contribución por mejoras, la participación en plusvalías, así como la transferencia y la venta de derechos de desarrollo. Estos instrumentos, en mayor o menor medida, han buscado responder a la necesidad de generar recursos adicionales y, al mismo tiempo, garantizar una distribución equitativa de las cargas y beneficios derivados del desarrollo urbano; siempre teniendo en cuenta las condiciones particulares de nuestra región: recursos limitados y complejidad administrativa.

Para un análisis más detallado de estas herramientas, se recomienda la consulta del documento *Instrumentos para el Financiamiento de la Ciudad* (Kunz y González, 2022), que ofrece una clasificación exhaustiva y sistemática de estos mecanismos, y constituye una referencia clave para comprender su aplicación en el contexto nacional.



Contenido módulo 3

1. **Instrumentos de naturaleza fiscal**
   - **a.** Impuesto predial
   - **b.** Contribución de mejoras
   - **c.** Participación en plusvalías
2. **Zonificación flexible**
   - **a.** Zonas especiales
   - **b.** Zonificación flotante
   - **c.** Zonificación condicional
   - **d.** Zonificación sobrepuesta
   - **e.** Polígono de acción inmediata
   - **f.** Zonas especiales de interés social
   - **g.** Permisos especiales
3. **Transferencia de derechos de desarrollo**
4. **Venta de derechos de desarrollo**
5. **Grandes intervenciones urbanas**
   - **a.** Reagrupamiento parcelario
   - **b.** Grandes proyectos de impacto metropolitano
     - **i.** Polígonos de actuación

Cabe mencionar que el documento elaborado por la SEDATU ubica a los Polígonos de Actuación dentro del apartado de *Grandes Intervenciones Urbanas*, específicamente en la categoría de *Grandes Proyectos de Impacto Metropolitano*. De ello podría inferirse que los polígonos de actuación funcionan como una herramienta para la implementación de dichos proyectos; sin embargo, como señalan Kunz y colaboradores, ambos conceptos se encuentran estrechamente vinculados.

La interpretación depende, en buena medida, de la óptica con que se incorporen en los reglamentos locales: pueden entenderse tanto como un instrumento operativo —al servicio de proyectos urbanos específicos—, o como parte de una visión integral de gestión y planeación urbana. Esta guía adopta y promueve esta segunda perspectiva, al considerar a los polígonos de actuación no sólo como un medio de ejecución, sino como un mecanismo articulador entre planeación, gestión y desarrollo territorial.

3.5 Ideas clave del capítulo 3: Marco conceptual de los polígonos de actuación

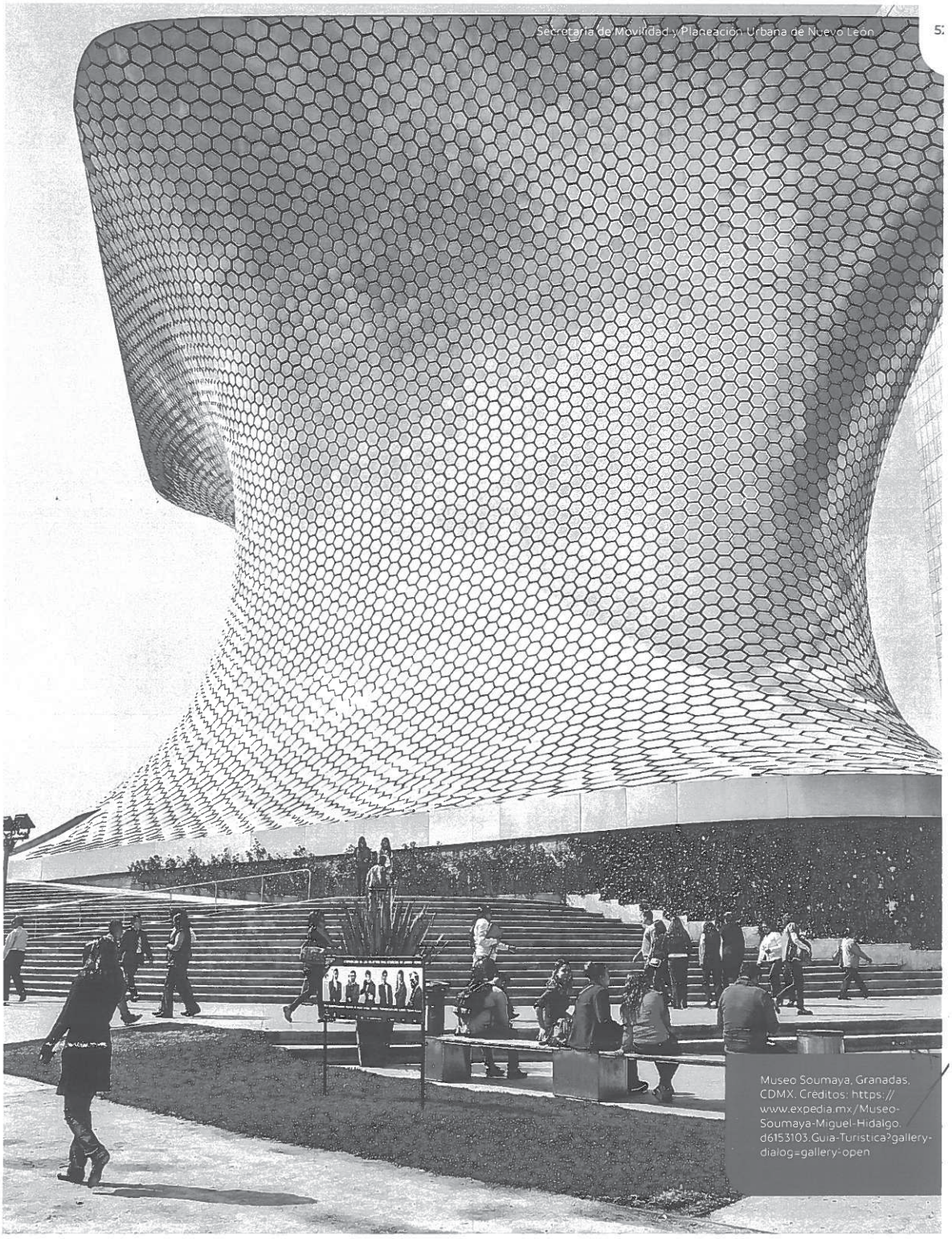
1 **Evolución de la planeación urbana: de lo normativo a la gestión activa**
La planeación urbana ha transitado de un modelo tradicional centrado en instrumentos normativos rígidos (como los planes de desarrollo urbano) hacia un enfoque de gestión activa del territorio. Los polígonos de actuación representan este giro, ya que funcionan como procesos iterativos que requieren articulación constante entre actores públicos, privados y comunitarios, adaptándose a condiciones cambiantes mediante mecanismos flexibles.

2 **Articulación de actores y redistribución equitativa**
El éxito de los polígonos de actuación depende de su capacidad para coordinar intereses diversos y garantizar una distribución equitativa de costos y beneficios. A diferencia de métodos tradicionales como la expropiación y la compra directa, estos instrumentos promueven la cooperación voluntaria a través de acuerdos contractuales, reconociendo que tanto propietarios como los habitantes se benefician de las mejoras urbanas.

3 **Polígonos de actuación como herramientas de implementación de Grandes Proyectos Urbanos (GPU)**
Los polígonos de actuación son el "cómo" para materializar los GPU, que definen el "qué" de las transformaciones urbanas. Su impacto no radica en la escala física, sino en su capacidad para reconfigurar dinámicas socioespaciales y económicas, como ejemplifican el Paseo Santa Lucía en Monterrey o la rehabilitación de la Avenida Madero en la Ciudad de México (CDMX).

4 **Flexibilidad normativa y complejidad instrumental**
La ausencia de una definición nacional unificada para los polígonos de actuación ha generado interpretaciones heterogéneas en México. Sin embargo, esta flexibilidad permite adaptarse a contextos locales, integrando instrumentos de financiamiento (como transferencia y venta de derechos de desarrollo), planes maestros y mecanismos de participación ciudadana para abordar la creciente complejidad de las ciudades.

5 **Brechas y desafíos en la gobernanza metropolitana**
A pesar de su potencial, la implementación de polígonos de actuación en México enfrenta fragmentación institucional y falta de coordinación entre actores públicos y privados. Se requiere fortalecer marcos normativos y esquemas de gestión integral para que estos instrumentos trasciendan trámites administrativos y se consoliden como pilares de una planeación urbana sostenible y equitativa.



Museo Soumaya, Granadas, CDMX. Créditos: https://www.expedia.mx/Museo-Soumaya-Miguel-Hidalgo.d6153103.Guia-Turistica?gallery-dialog=gallery-open

4



Imagen panorámica de Bogotá, Colombia. Créditos: Random Institute Unsplash. 2019


Secretaría de Movilidad y Planeación Urbana de Nuevo León
54
Capítulo 4
Experiencias Latino-americanas

4.1 Casos relevantes de aplicación de instrumentos de gestión en América Latina

4.1.1 Faria-Lima, Operación Urbana Consorciada, Brasil

Las Operaciones Urbanas Consorciadas (OUC) surgieron en Brasil en los años ochenta como una alternativa frente a la crisis fiscal de los municipios y la dificultad de financiar proyectos urbanos con recursos públicos. Su lógica es sencilla: los municipios venden derechos adicionales de construcción y, con el tiempo, perfeccionan el mecanismo a través de los CEPAC (Certificados de Potencial Adicional de Construcción). Estos títulos bursátiles permiten a los inversionistas adquirir más metros cuadrados edificables a cambio de un pago. Lo recaudado no ingresa al presupuesto general, sino que se destina de manera exclusiva a obras de infraestructura, espacio público y mejoras urbanas dentro del perímetro definido por la operación.

El caso más emblemático es la Operación Urbana Consorciada Faria Lima (OUC-FL), aprobada en 1995 en São Paulo. Su objetivo central fue financiar la extensión de la Avenida Faria Lima y, al mismo tiempo, capturar la plusvalía generada por la valorización inmobiliaria en el área de intervención (Ley 11.732, 1995). La operación abarcó 2.5 millones de metros cuadrados, y para el 2003 se habían aprobado el 42% de estos, es decir, casi un millón de metros cuadrados de construcción (Biderman et al., 2006).

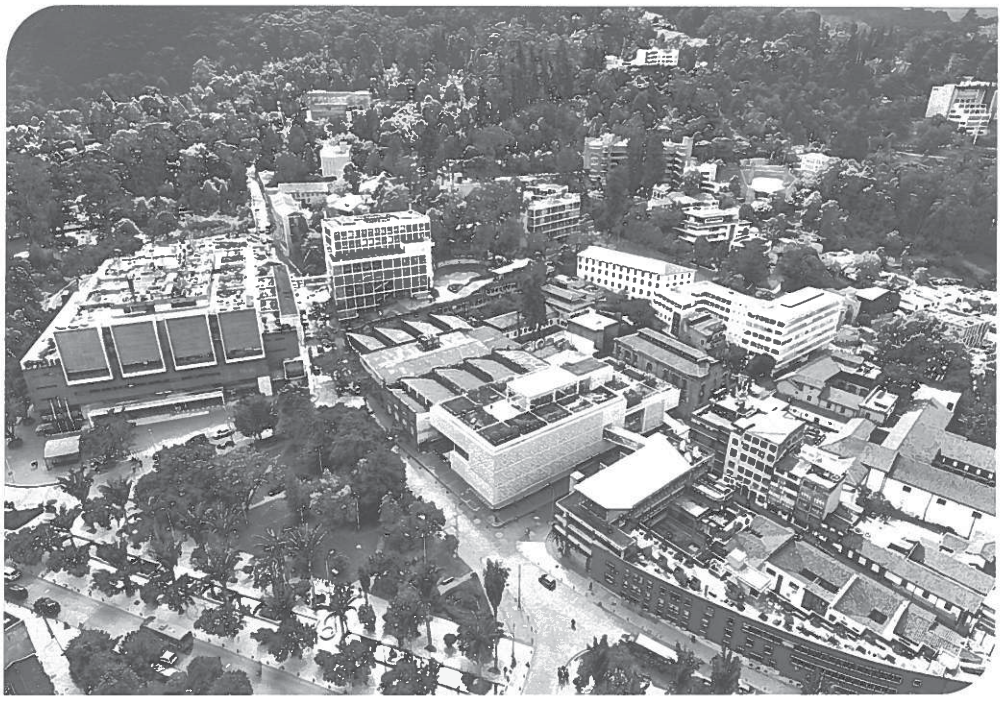
La gestión estuvo a cargo de la Empresa Municipal de Urbanismo (EMURB), que trabajó junto con un consejo integrado por 18 representantes de la sociedad civil y de organismos municipales. Este grupo definía e implementaba el programa de inversiones, mientras que la EMURB se encargaba de ejecutar las obras, regular la emisión de CEPAC y administrar los recursos financieros en cuentas específicas, lo que garantiza su uso transparente.

Entre 1995 y 2003 se aprobaron más de 115 proyectos, de los cuales el 40% correspondió a usos comerciales y el 60% a desarrollos residenciales de alta gama. En ese periodo se recaudaron alrededor de 280 millones de dólares, es decir, cerca del 80% del costo total de las obras (Biderman et al., 2006). Posteriormente, en 2004, los CEPAC evolucionaron y comenzaron a venderse en la bolsa de valores, lo que reforzó el mecanismo al incrementar la transparencia y asegurar que los recursos se reinvirtieran directamente en la zona intervenida.

Los resultados de la OUC Faria Lima son objeto de debate. Desde el punto de vista financiero y de gestión urbana, el modelo se considera exitoso porque permitió movilizar inversión privada para realizar obras públicas estratégicas. No obstante, también recibió críticas por la complejidad técnica, el riesgo de opacidad en la negociación de contrapartidas y los efectos sociales vinculados a la gentrificación, ya que el área se consolidó como un espacio de estratos altos en detrimento de sectores medios (Maleronka & Hobbs, 2017). Aun así, la experiencia abrió el camino para replicar el esquema en otras operaciones urbanas de São Paulo, como la OUC Água Espraiada, consolidándose como un referente internacional de innovación en la gestión urbano-financiera.

Vista da Avenida Brigadeiro Faria Lima. Créditos: Leo Martins/VejaSP/VEJA.





Triángulo de Fenicia, Bogotá, Colombia. Créditos: Universidad de los Andes.

4.1.2 Plan parcial Triángulo de Fenicia, Bogotá, Colombia

En Colombia, los *Planes Parciales* constituyen instrumentos de gestión urbana que muchas veces utilizan lo que en México se conoce como reagrupamiento parcelario. Estos fueron reglamentados a partir de 1997 como mecanismos para intervenir áreas estratégicas del territorio urbano. Su aplicación ha permitido a ciudades como Bogotá orientar procesos de desarrollo y renovación urbana mediante sistemas de actuación concertada, tanto en áreas no urbanizadas con vocación urbana como en sectores consolidados sujetos a transformación. La promoción de estos planes puede ser pública, privada o mixta, siempre en apego a los lineamientos definidos en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

El Plan Parcial no sólo delimita el ámbito específico de intervención, sino que desarrolla y concreta el proyecto urbano previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial. Entre sus contenidos centrales se encuentran la definición detallada del diseño urbanístico —incluida la localización del espacio público, equipamientos, sistema vial y lotes privados—, los mecanismos para el reajuste o modificación en el tamaño y configuración de las parcelas, la determinación de cargas urbanísticas y su reparto equitativo frente a los beneficios generados, la incorporación de porcentajes de vivienda de interés social cuando corresponda y la programación de las inversiones necesarias para la urbanización del área (Ley 388, 1997).

Su implementación exige acuerdos entre el sector público y los propietarios del suelo en torno a la distribución de cargas y beneficios, bajo el reconocimiento de que la transformación urbana genera una valorización que puede ser reinvertida en infraestructura y espacio público. En este marco, el incremento de la densidad constituye una posibilidad dentro del esquema de intervención, pero no un requisito indispensable para la aplicación del instrumento (Maleronka & Hobbs, 2017).

El *Plan Parcial Triángulo de Fenicia,* adoptado en Bogotá en 2008, constituye uno de los ejemplos más relevantes de cómo un proyecto urbano puede transformar un área céntrica a través de la reorganización predial y la integración de actores públicos, privados y comunitarios (Navarro, 2022). Con una extensión de alrededor de 8.8 hectáreas y la participación de cerca de 460 hogares, este plan buscó revitalizar una zona histórica en declive sin expulsar a sus habitantes, apostando por un modelo de permanencia con redistribución de beneficios.

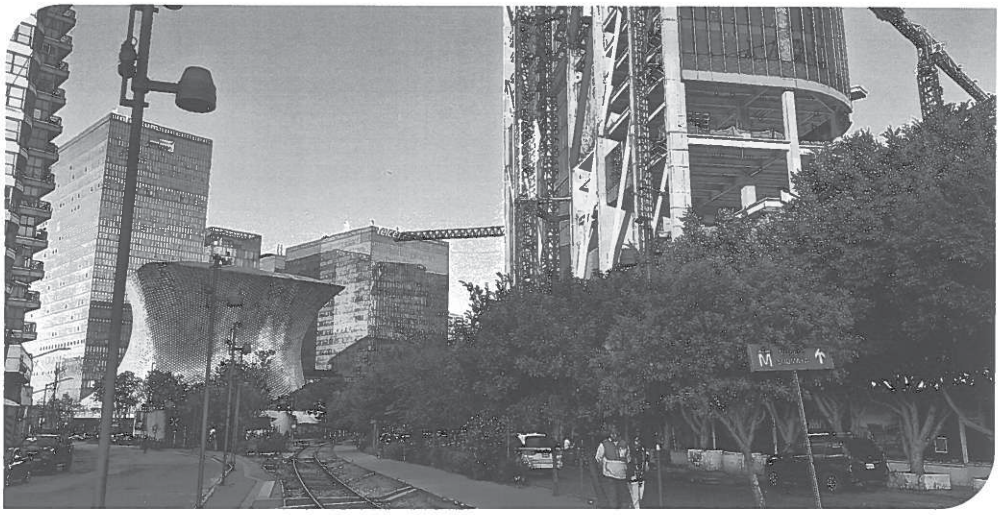
El núcleo del proyecto se encuentra en el reagrupamiento parcelario. En lugar de proceder a la compra masiva de predios, el plan propuso fusionar y reorganizar lotes para generar una nueva trama parcelaria, más adecuada para los objetivos del proyecto. Esto permitió crear suelos con mayor capacidad edificatoria, definir con claridad los espacios destinados a equipamientos y espacios públicos así como proyectar un parque público de 12 mil metros cuadrados. La redistribución de cargas y beneficios se convirtió en el eje del mecanismo: quienes aportaban suelo recibían a cambio nuevas parcelas o unidades con mayor valor, mientras que el proyecto aseguraba cuotas de vivienda de interés prioritario y espacio público de calidad (Pinilla, 2019).

Este esquema fue acompañado por un fideicomiso para administrar los aportes de propietarios y el financiamiento de obras, así como por concursos de diseño urbano y arquitectónico que garantizaron calidad en el resultado final. La Universidad de los Andes, como actor promotor, desempeñó un papel clave en articular los intereses del gobierno y de la comunidad, aunque el proyecto también enfrentó críticas sobre la complejidad de los procesos de negociación y la necesidad de mayor transparencia en la toma de decisiones.

Pese a la relevancia conceptual y normativa del Plan Parcial Triángulo de Fenicia como un referente de gestión urbana innovadora, su implementación efectiva ha enfrentado retos significativos y avances graduales. Desde la adopción del plan en 2008 y la delimitación de la primera unidad de actuación en 2016, el proceso de reorganización predial y vinculación de propietarios se ha desarrollado por etapas, y no se ha logrado completar integralmente el reagrupamiento parcelario sobre todo el área del plan, lo que ha implicado una ejecución parcial de los mecanismos originalmente previstos.

Estas dificultades reflejan tanto la complejidad institucional de articular múltiples actores como la novedad de aplicar esquemas de reajuste de tierras en contextos urbanos consolidados, lo que plantea lecciones importantes sobre la gestión de proyectos de renovación urbana inclusiva y la necesidad de fortalecer la certeza y transparencia en la negociación con comunidades y desarrolladores para asegurar resultados equitativos y duraderos.

La principal lección del Triángulo de Fenicia es que la transformación urbana sostenible no se impone: se estructura mediante acuerdos, se fundamenta en el reparto equitativo de cargas y beneficios y se sostiene en una gestión institucional capaz de garantizar permanencia y viabilidad en el tiempo.



Vista de la Av. F.C. de Cuernavaca, Irrigación, Polanco. Créditos: Germán Gutiérrez Ruíz

4.1.3 Sistema de Actuación por Cooperación (SAC) Granadas, CDMX

Como se mencionó anteriormente, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal incorporó la figura del polígono de actuación en 1996, definiéndolo como una superficie delimitada de suelo prevista en los programas de desarrollo urbano, cuya aplicación puede ser solicitada tanto por particulares como por la administración pública. La propia ley, en su artículo séptimo, establece los esquemas de asociación o *sistemas de actuación* —privada, social y por cooperación— y precisa que estos constituyen los mecanismos operativos para la implementación de los polígonos de actuación.

Entre los proyectos de transformación urbana más relevantes de las últimas dos décadas en nuestro país destaca el Plan Maestro Granadas, en la Ciudad de México. Este plan maestro, adoptado en 2014, tuvo como objetivo mejorar y consolidar un conjunto de 16 colonias de la delegación Miguel Hidalgo, entre ellas Pensil, Pensil Sur, Anzures, Anáhuac, Irrigación y Granadas. El plan maestro definió una cartera de proyectos estratégicos orientados principalmente a la mejora de la infraestructura urbana y del espacio público en un área con alta presión inmobiliaria.

Para financiar parte de estas intervenciones y, al mismo tiempo, orientar el proceso de densificación, se recurrió a la venta de densidad, sin afectar los metros cuadrados edificables —es decir, la posibilidad de hacer dos viviendas en los mismos metros cuadrados establecidos en el plan—. Este mecanismo se instrumentó mediante la delimitación de diversos polígonos de actuación al interior del plan maestro, cada uno operado bajo un Sistema de Actuación por Cooperación (SAC). Para estos fines, la SEDUVI estableció una ventanilla de atención ciudadana que permitió a los propietarios interesados acceder a los beneficios definidos por la administración, que además otorgaba facilidades y agilización de trámites, asumiendo parte del papel de organismo gestor del proyecto.

Un aspecto destacable del esquema es que la adquisición de capacidades edificables adicionales por parte de los desarrolladores no se limitó a la compra de coeficientes de utilización de suelo, sino que estuvo condicionada al cumplimiento de obligaciones específicas, entre ellas la incorporación de cuotas de vivienda asequible y otros compromisos urbanos y sociales. Este elemento resulta clave, ya que, a través de convenios y acuerdos particulares, el gobierno no sólo logró autofinanciar parte del proyecto urbano, sino también introducir condiciones estratégicas orientadas a la

equidad social y la sustentabilidad, particularmente mediante la reserva de porcentajes de vivienda asequible en zonas con elevada presión inmobiliaria. De este modo, el polígono de actuación trasciende su función regulatoria y se consolida como una palanca de gestión para orientar el desarrollo urbano hacia objetivos públicos más amplios.

Los sistemas de actuación han sido utilizados en la capital del país en diversos proyectos, entre ellos el SAC Tacubaya, Alameda–Reforma y La Mexicana, con resultados heterogéneos. En el caso del Plan Maestro Granadas, las críticas han sido múltiples y abarcan desde procesos de gentrificación entendidos como externalidades negativas, hasta señalamientos sobre la opacidad en el manejo de los recursos. Estas observaciones, similares a las formuladas en torno a proyectos internacionales como Faria Lima en Brasil, ponen de relieve que la eficacia de los polígonos de actuación depende no sólo de su diseño normativo, sino de la capacidad institucional para anticipar, regular y mitigar los efectos no deseados derivados de la captura de valor urbano.

En este sentido, experiencias como la de Granadas muestran que la viabilidad de estos esquemas suele estar condicionada por contextos de alta presión inmobiliaria, así como por la existencia de capacidades técnicas y administrativas sólidas para la negociación, implementación y seguimiento de los compromisos adquiridos. Cuando estos elementos no se acompañan de mecanismos claros de transparencia, monitoreo y rendición de cuentas, existe el riesgo de que los instrumentos terminen privilegiando a unos cuantos actores en detrimento de los objetivos de equidad urbana que originalmente los justifican. Bajo esta perspectiva, resulta particularmente relevante analizar el caso del proyecto Mitikah, implementado mediante la figura del polígono de actuación, en tanto permite examinar de manera crítica los alcances y límites de este instrumento en un contexto marcado por un intenso conflicto urbano y social.

Polígonos de actuación

Claves de implementación | Ciudad de México



¿Para qué sirven?

- → Financiar infraestructura y mejora de espacio público
- → Orientar la densificación urbana
- → Vincular inversión privada con objetivos públicos
- → Incorporar vivienda asequible



¿Qué los hace viables?

- ✓ Demanda inmobiliaria suficiente
- ✓ Capacidad institucional y técnica
- ✓ Sistemas de actuación claros
- ✓ Convenios con acuerdos claros y seguimiento continuo



¿Qué riesgos implican?

- ⚠ Gentrificación y desplazamiento indirecto
- ⚠ Opacidad en la gestión
- ⚠ Captura de valor sin redistribución

Mensaje clave

Instrumento de **gestión activa:** su impacto depende de cómo se gobierna y gestiona la valorización del suelo.

Conformación administrativa (pasos de la implementación del SAC Granadas)

1 **Promoción del SAC**[1]
Solicitud de manifestación de voluntad (SEDUVI/GCDMX)

2 **Publicación del acuerdo**
Para la autorización de la constitución del SAC (Jefe del GCDMX)

3 **Conformación del organismo operador**[2]
Equipo de gestoría del plan maestro (SEDUVI)

4 **Instalación de mesas de seguimiento**
(Delegación política y SEDUVI)

5 **Publicación del acuerdo del Secretario**
Para la constitución del SAC (SEDUVI)

6 **Inscripción de acuerdos**
En el Registro de Planes y Programas (SEDUVI)

7 **Estrategia Urbana y cartera de proyectos**
Priorización de proyectos para el SAC (SEDUVI, GCDMX)
Acción clave:
Mesas de seguimiento

8 **Convenios de concertación**
Estos determinan medidas de mitigación/ integración urbana a aplicar en el territorio
Actor clave:
Inversionistas

9 **Inscripción de convenios de concertación**
En el Registro de Planes y Programas (SEDUVI)

Proceso de Integración de Estrategia Urbana



1.- La Estructura Urbana General se encuentra delimitada desde las fases iniciales, ya que en la publicación —paso 2—, ya deben existir los lineamientos generales.
2.- Para este paso se debe contar con el plan maestro, estrategia urbana y cartera de proyectos —en las mesas de trabajo, paso 4, ya se van priorizando estos últimos—.



Colonia Irrigación, Miguel Hidalgo, CDMX; área del Plan Granadas. Créditos: Camarenamx, 2025.

4.2 Aprendizajes de las experiencias latinoamericanas

Los tres casos expuestos dejan aprendizajes relevantes sobre cómo se puede gestionar la transformación urbana cuando se articulan planeación, gestión de suelo y mecanismos de financiamiento. La Operación Urbana Consorciada Faria Lima muestra la potencia de un esquema normativo que logra captar plusvalías mediante instrumentos financieros (CEPACs), generando recursos significativos para inversión en infraestructura y espacio público, aunque también evidencia los riesgos de elitización y desplazamiento si no se acompañan de políticas sociales.

El Triángulo de Fenicia en Bogotá aporta la experiencia de la reagrupación parcelaria como mecanismo de gestión, mostrando que es posible reconfigurar el suelo de manera colectiva, en beneficio tanto de los vecinos como de los desarrolladores. Sin embargo, su implementación también advierte sobre la necesidad de un acompañamiento estatal sólido, pues la complejidad social y jurídica puede retrasar o frenar el proceso.

El caso del SAC Granadas en la Ciudad de México pone de relieve la importancia de contar con un marco jurídico claro que permita delimitar y gestionar zonas específicas mediante planes parciales, sustentados en instituciones sólidas capaces de capturar y administrar las plusvalías generadas. Si bien el esquema logra canalizar inversión privada hacia la transformación de barrios centrales, la ausencia de un titular de la gestión común con capacidades robustas limita la implementación efectiva de los proyectos y la continuidad de las intervenciones, derivando en resultados fragmentados y parciales.

En conjunto, los tres casos analizados muestran que el éxito de este tipo de instrumentos depende de: (1) la existencia de mecanismos claros y operativos de financiamiento y redistribución de cargas y beneficios; (2) el establecimiento de estructuras de gobernanza que articulen de manera efectiva a los actores públicos, privados y sociales; y (3) la garantía de que los procesos de transformación no se reduzcan a cambios físicos o inmobiliarios, sino que incorporen de forma explícita criterios de equidad social y sostenibilidad urbana.

> La Ciudad de México define áreas de actuación en función de políticas específicas aplicables tanto al suelo urbano como al suelo de conservación. Si bien el Plan Maestro Granadas incorpora una zona adicional, las áreas previamente establecidas delimitan y orientan las acciones a implementar conforme a las condiciones urbanas previstas en el decreto del 21 de enero de 2005.

Figura 02. Áreas de actuación de la CDMX y plan maestro Granadas.
Elaboración propia con información de la Gaceta Oficial del DF (2005).

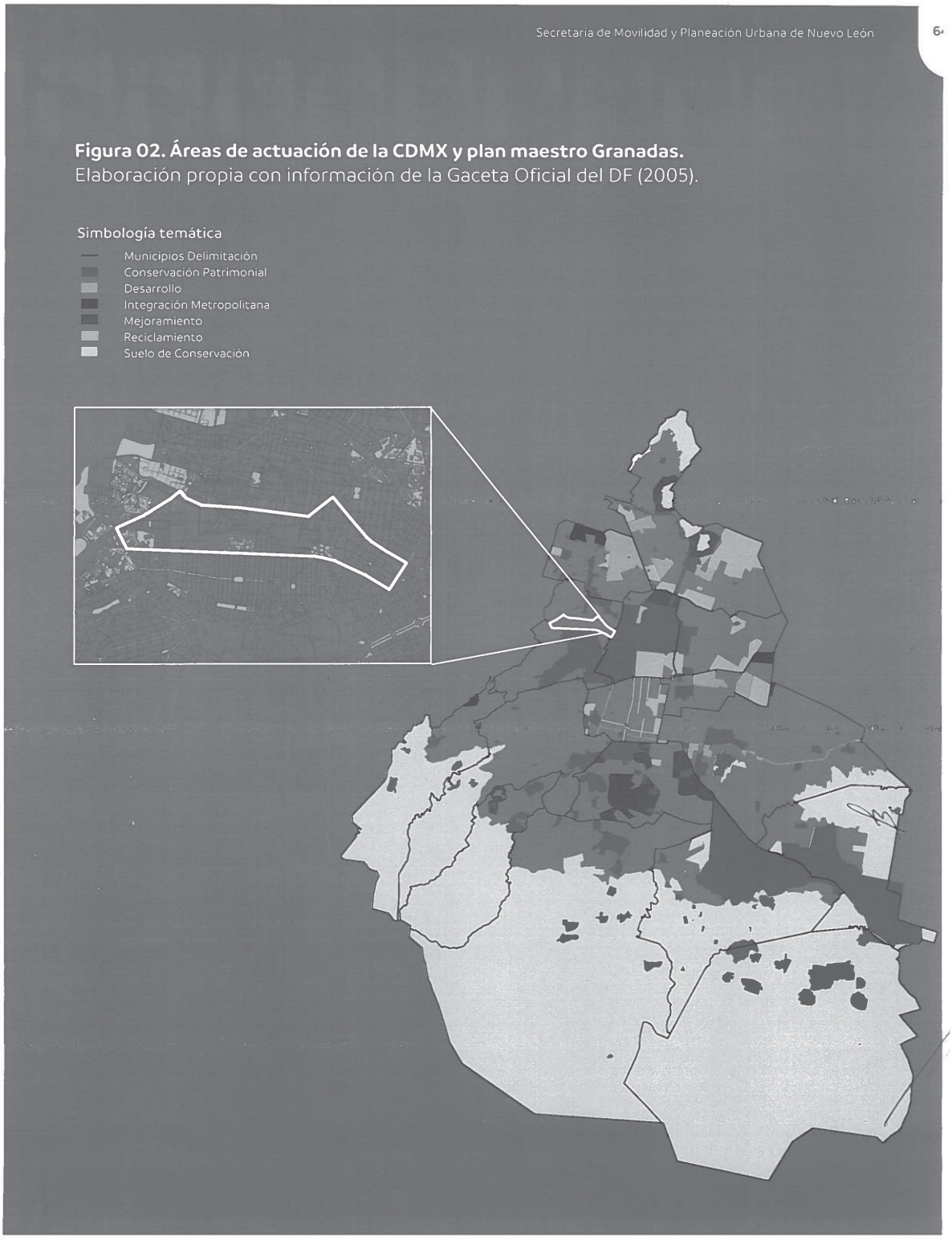
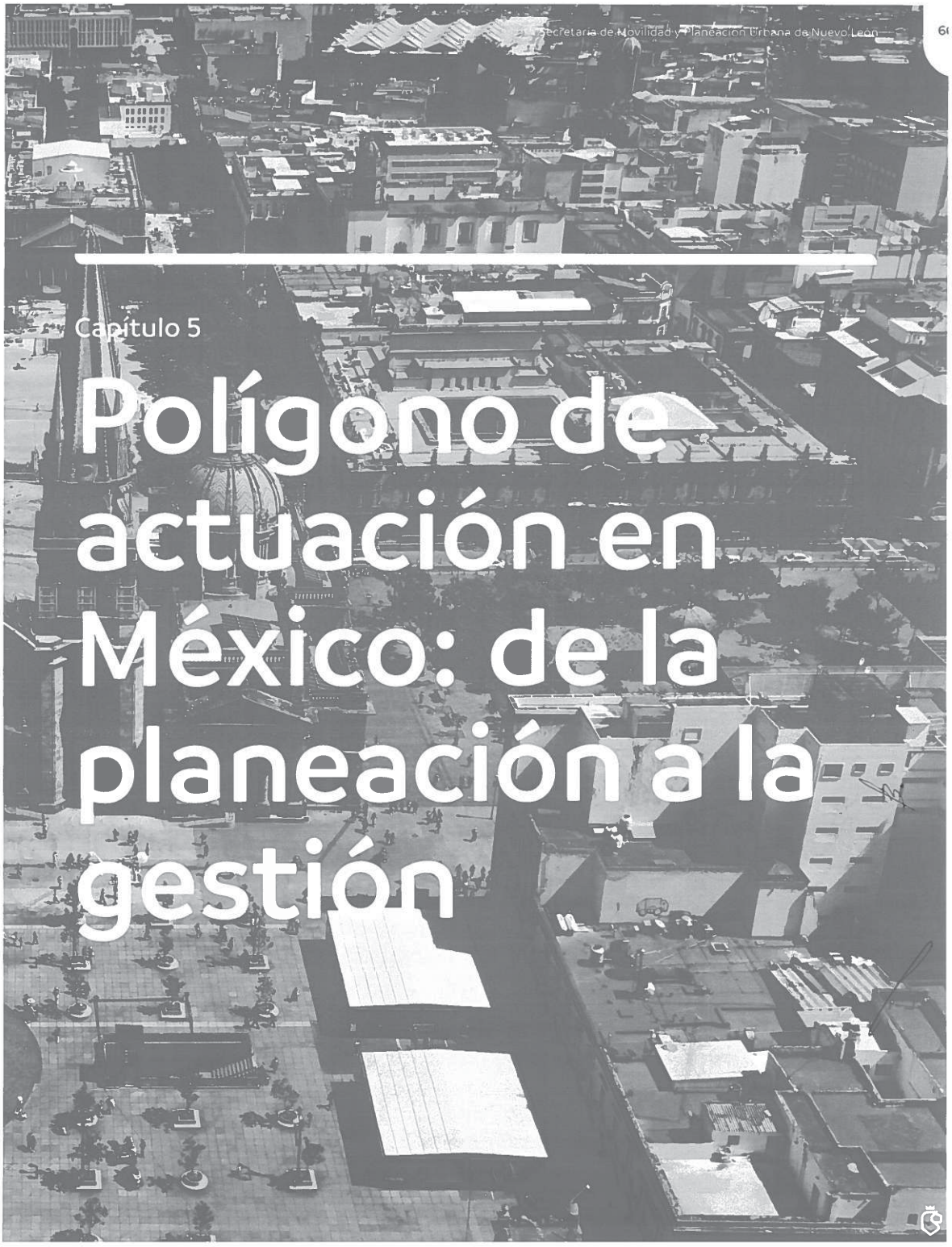




Imagen panorámica de la ciudad de Guadalajara
Créditos: Maximiliano Mejía Mendoza



Capítulo 5

Polígono de actuación en México: de la planeación a la gestión

5.1 Principales obstáculos del ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano en México

Entre los principales retos del ordenamiento de nuestro territorio mexicano se encuentran la expansión urbana dispersa y el consumo extensivo del suelo, así como la pérdida de suelo agrícola, de ecosistemas y de servicios ambientales. A estos fenómenos se suman respuestas insuficientes por parte del Estado, caracterizadas por la fragmentación institucional, la desarticulación de escalas de planeación y la debilidad del ordenamiento rural, lo que ha derivado en una creciente desigualdad territorial ante la falta de acciones concretas para atender de manera integral las diversas problemáticas existentes.

El Gobierno Federal, mediante la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT), orienta las acciones para ordenar el territorio, más allá del ámbito urbano de los asentamientos humanos. Sus tres ejes —Estructuración, Desarrollo y Gobernanza Territorial— se articulan directamente con los grandes retos nacionales, clasificados en cuatro sistemas: natural, social, económico y de gobernanza, y el sistema de asentamientos humanos e infraestructura.

Aunque esta guía se relaciona principalmente con el tercer sistema, es indispensable reconocer la interacción entre todos ellos. La condición de los suelos, los procesos de degradación y la distribución desigual del agua —con escenarios críticos de estrés hídrico— hacen urgente adoptar una planeación con enfoque sistémico y de cuenca, tal como lo ha venido impulsando la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial en Jalisco (SEMADET, 2021). Esta visión, sin embargo, debe extenderse también a las principales zonas metropolitanas del país.

En cuanto al sistema social, económico y de gobernanza, sus problemáticas se encuentran estrechamente vinculadas con la dinámica urbana. La distribución de la población y de la actividad económica está directamente relacionada con el consumo de suelo y la expansión de las ciudades (Monguí, 2021). La Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) ilustra esta tensión: se ha consolidado como polo económico nacional y receptor de inversión extranjera, lo que impulsa flujos de migración interna; aunque al mismo tiempo, evidencia la falta de oportunidades de desarrollo en los lugares de origen de quienes migran.

Por su parte, en los asentamientos humanos del país existen dos retos centrales para avanzar hacia un modelo más sostenible y resiliente. El primero es reducir el rezago en vivienda social, un problema agravado por las políticas de las últimas décadas y que no puede abordarse sin atender la localización de dicha vivienda. El segundo es consolidar un sistema de movilidad sostenible y eficiente, que integre transporte regional y urbano. Esto exige reconocer que gran parte de los problemas estructurales de movilidad tienen su raíz en la forma en que se ha dado el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.

Finalmente, la gobernanza territorial abre una ventana de oportunidad para la transformación de las ciudades mexicanas. Integrar el territorio como eje articulador de las políticas fiscales y urbanas, fortalecer la coordinación entre los tres órdenes de gobierno e impulsar proyectos nacionales estratégicos constituyen pasos esenciales en este proceso.

En este sentido, los grandes proyectos nacionales deben incorporar de manera explícita el componente territorial, a fin de potenciar la infraestructura que se construye y asegurar que sus beneficios se traduzcan en mejoras urbanas para las ciudades donde se implantan. Un ejemplo de ello es la construcción de la red nacional de trenes anunciada por el gobierno federal en la actual administración, cuyo impacto trasciende la conectividad para incidir también en la reconfiguración urbana de las ciudades vinculadas a este sistema.



Antigua estación del tren, Monterrey. Créditos: https://www.info7.mx/nuevoleon/aguardan-viejas-instalaciones-de-el-regiomontano-nuevo-proyecto/v3213760604

En el caso de la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM), el proyecto del tren Monclova–Nuevo Laredo es impulsado por el Gobierno Federal y atraviesa el centro metropolitano, lo que representa una oportunidad para reconfigurar y mejorar los entornos de sus estaciones mediante diversos mecanismos de gestión urbana, entre ellos, los polígonos de actuación.

5.2 Planeación y gestión del territorio urbano a nivel nacional

Como se ha desarrollado en los apartados anteriores, el sistema de ordenamiento y planeación urbana en México tiene su origen en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) y en las directrices establecidas por la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT).

Cabe señalar que la Ley General de Asentamientos Humanos, promulgada en 1976, se fundamenta en los postulados del urbanismo moderno, traducidos en la práctica a la zonificación funcional y a la normativa por coeficientes que persiste hasta nuestros días. Estas disposiciones se instrumentan a través de los planes de desarrollo urbano (PDU), que constituyen los instrumentos formales tradicionales del sistema de planeación. Sin embargo, dichos planes han mostrado diversas limitaciones, pues tienden a deducir cualquier situación urbana a partir de la aplicación uniforme de normativas generales, dejando fuera territorios y áreas con problemáticas específicas, reduciendo la flexibilidad para aprovechar oportunidades y limitando los mecanismos de gestión activa.

Como se ha señalado a lo largo del documento, las experiencias exitosas recientes —tanto a nivel internacional como regional, particularmente en países con contextos similares al nuestro— evidencian una transición hacia instrumentos más flexibles y adaptativos (Smolka, 2013). Esta flexibilización suele darse en una escala intermedia, acompañada de un rol más protagónico del sector público como gestor de proyectos urbanos, más allá de su función reguladora.

En México, salvo excepciones como la Ciudad de México y Jalisco, los instrumentos intermedios de gestión —aquellos que median entre los programas parciales y la ejecución de proyectos urbanos— carecen aún de un marco regulatorio claro (Arcia et al, 2022). A ello se suma la limitada capacidad técnica de los gobiernos locales para comprender y aplicar estas herramientas, lo que se traduce en un uso restringido y poco efectivo de los instrumentos de gestión urbana.

La Ciudad de México ha sido pionera en este sentido mediante figuras como el Sistema de Actuación por Cooperación (SAC) y los polígonos de actuación, inspirados en el modelo español. A través de ellos, se han consolidado Grandes Proyectos Urbanos (GPU) como la renovación del SAC Granadas, al norte de Polanco, y La Mexicana, en Santa Fe. Estos casos representan un cambio de paradigma: el Estado deja de ser un mero regulador y asume un papel activo como gestor, articulando a los sectores público, privado y social, además de movilizar recursos normativos, financieros y técnicos.

La lección es clara: sin gestión activa del sector público, los grandes proyectos se reducen a simples ejercicios normativos. Para que las herramientas de gestión urbana como los polígonos de actuación generen un impacto real en el país, es necesario concebirlos como instrumentos amplios y estratégicos de gestión, capaces de vincular regulación, planeación y acción urbana efectiva.

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) establece cinco escalas de instrumentos, entre planes y programas, para el ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano:

1. **La estrategia nacional de ordenamiento territorial**
2. **Los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano**
3. **Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones**
4. **Los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano**
5. **Los planes o programas de Desarrollo Urbano derivados [...], tales como de Centro de Población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.**

Escala de Ordenamiento (LGAHOTDU + LAHOTDUNL) Nacional y Local

Instrumentos Formales	Estrategia nacional OT (País)		México
	Programas Estatales OT y DU		Nuevo León
	Programas Regionales NL (5 Regiones)		Regiones de NL
	Programas Zonas Metropolitanas		Zona Metropolitanana de Monterrey
	Planos o Programas Municipales		Municpios
Instrumentos Operativos	Programas Parciales		Distrito Tec

5.3 Herramientas de gestión urbana como promotoras de equidad social y desarrollo nacional

La gestión urbana ha estado en el centro del debate en los últimos años debido a su capacidad de adaptación a contextos urbanos complejos. Este modo de actuar sobre la ciudad debe seguir desarrollándose a la par de los métodos tradicionales de planeación; como señala Eduardo Reese (2023), ambos enfoques deben mantener una relación biunívoca, es decir, recíproca y complementaria.

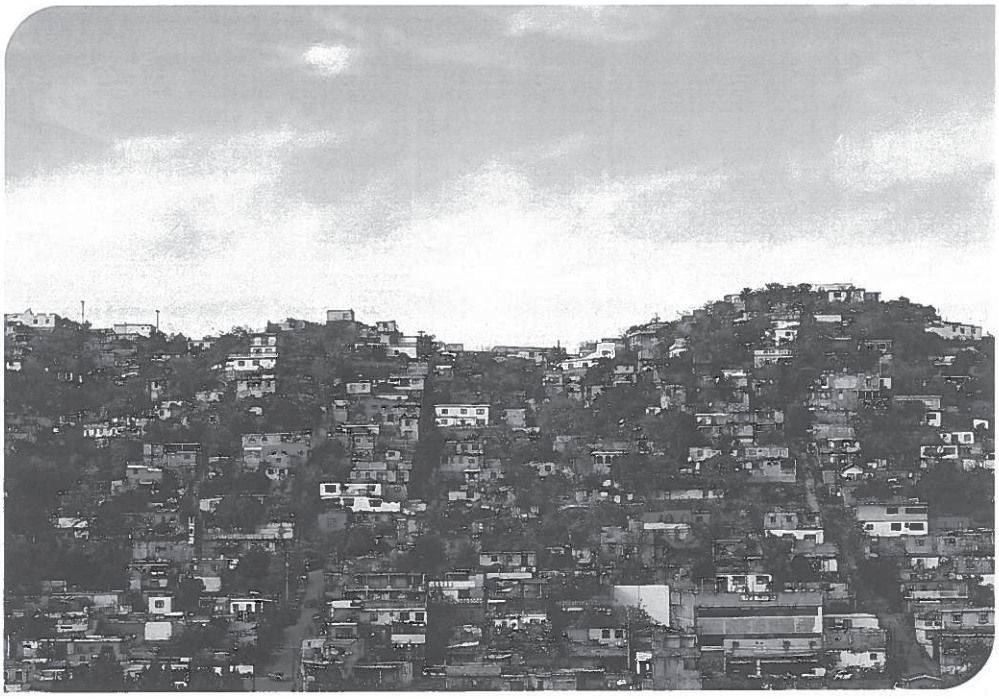
En este sentido, la gestión urbana activa en México debería aproximarse a la visión integral de las Zonas de Desarrollo Concertado (ZAC) en Francia y del Sistema de Ejecución de Planeamiento en España. Dichos modelos conciben la gestión como un proceso articulador entre planeación, financiamiento y ejecución. Esto contrasta con la visión contenida en las leyes nacionales, en donde los documentos de planeación utilizados son los Planes de Desarrollo Urbano, sin embargo, existe poca articulación con los instrumentos operativos, de promoción y desarrollo, de financiamiento urbano, etc. La planeación urbana nacional continúa fomentando el rol normativo.

Más aún, la LAHOTDUNL equipara al polígono de actuación con figuras como el reagrupamiento parcelario y el plan maestro, cuando en realidad estas últimas constituyen mecanismos operativos que pueden incorporarse dentro de aquél. Estas distinciones resultan fundamentales para que la planeación urbana en México emplee los instrumentos adecuados según el objetivo y la escala de intervención, sin perder de vista que la finalidad del sistema de planeación es traducir las estrategias definidas en los planes de escala superior en proyectos concretos.

Como se señaló al inicio de esta guía, la relación entre desarrollo urbano y desigualdad territorial es estrecha. Identificar estas desigualdades y atenderlas mediante mecanismos de gestión y financiamiento apropiados es esencial para garantizar el derecho a la ciudad de manera equitativa en todo el territorio. Esta problemática se ve agravada por las profundas desigualdades territoriales existentes en México, no sólo entre áreas rurales y urbanas, sino también al interior de las propias áreas metropolitanas.

Considerando las actuales condiciones de fiscalización municipal, resulta indispensable diversificar las fuentes de financiamiento para las mejoras urbanas y fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos locales. Sin los recursos adecuados, la gestión activa del territorio difícilmente podrá consolidarse.

En este contexto, la articulación entre planeación, gestión y financiamiento debe situarse en el centro de la gobernanza urbana contemporánea. Sólo así será posible reducir las brechas territoriales entre regiones y ciudades, generar oportunidades en los estados históricamente rezagados y, al mismo tiempo, equilibrar las desigualdades internas de las propias áreas urbanas. En última instancia, avanzar hacia una gestión urbana activa y articulada no sólo implica mejorar la eficiencia del desarrollo urbano, sino también democratizar el acceso a los beneficios de la ciudad.



Colonia Valle del Mirador, Monterrey.
Crédito Daniel Lozano Valdés.
UNSPLASH, 2016.

5.4 Diferencias de la puesta en práctica del polígono de actuación en México

Retomando la concepción amplia de los polígonos de actuación como herramienta de gestión urbana y su implementación en el país, cabe señalar que entidades como la Ciudad de México, Jalisco y Chihuahua los han utilizado como instrumentos de transformación urbana. En el caso de la Ciudad de México, si bien han sido implementados bajo diversas denominaciones, la concepción general de la figura es compartida, aunque su forma de aplicación ha variado significativamente.

La Ciudad de México es la entidad con mayor experiencia en su aplicación, principalmente a través de los Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC), concebidos desde una visión integral de la gestión urbana. No obstante, también se ha empleado una versión más acotada de la figura, denominada específicamente como polígono de actuación, cuyo alcance resulta más limitado.

Es importante señalar que la LGAHOTDU no define explícitamente el polígono de actuación, motivo por el cual cada entidad federativa establece sus propios mecanismos de operación, adaptándolos a sus necesidades (Holguín, 2024). Esta falta de definición genera divergencias significativas entre legislaciones locales, lo que hace necesaria una alineación conceptual y normativa para fortalecer y promover herramientas de gestión y mejora del territorio.

Regresando al caso de la capital del país, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) y su reglamento, el polígono de actuación se concibe principalmente como un instrumento orientado a proyectos promovidos por el sector privado, con énfasis en la relotificación y la relocalización de usos de suelo. La primera refiere a la reconfiguración de lotes, mientras que la segunda permite transferir a otro predio el potencial edificable no aprovechado. No obstante, su aplicación suele circunscribirse a la escala parcelaria, sin abordar de manera integral las tensiones sociales y territoriales derivadas de las transformaciones urbanas.

En contraste, el caso de Chihuahua plantea una visión más amplia. Su legislación no sólo define al polígono de actuación, sino que exige la elaboración de contenido específico complementario, incluyendo estudios de factibilidad técnica y urbana, procesos de consulta pública, delimitación precisa del ámbito de intervención, mecanismos de financiamiento, cronogramas de ejecución y previsiones de infraestructura y equipamientos (LAHOTDUCH, 2021; IMPLAN, 2015). Esta aproximación lo acerca más a un programa parcial o incluso a un proyecto urbano integral, en el que la gestión trasciende el documento técnico para sustentarse en un esquema institucional con capacidad operativa y financiera.

De la comparación entre ambos casos se desprende una conclusión central: los polígonos de actuación no deben limitarse a ser instrumentos normativos, sino configurarse como un sistema articulado de herramientas de gestión urbana activa. Ello implica evaluar de manera sistemática los impactos sociales, ambientales y económicos, diseñar esquemas efectivos de participación ciudadana, vincular el financiamiento con mecanismos de captura de valor del suelo y orientar los proyectos hacia objetivos de equidad urbana.

En este sentido, la figura puede consolidarse como un instrumento estratégico de política urbana, capaz de articular a los actores públicos, privados y comunitarios en beneficio de un desarrollo urbano incluyente y sostenible.

Comparativa entre instrumentos de gestión urbana en México: polígono de actuación y sistema de actuación.

Dimensión analitica	Chihuahua - Polígono de Actuacón	CDMX - Polígono de Actuación (PA)	CDMX - Sistema de Actuación (SA)	Nuevo León - Polígono de Actuación
Tipo de instrumento	Planeación sectorial con efectos ejecutivos	Ajuste predial	Gestión para ejecición urbana	Gestión territorial integral
Objeto de intevención	Área delimitada con reglas específicas	Conjunto de predios	Proyecto urbano o área estratégica	Sector urbano estratégico
Naturaleza de la acción	Definición de lineamientos técnicos particulares	Relotificación y redistribución de potencial	Coordinación, programación y ejecución	Coordinación, programación, financioamiento y ejcución
Grado de transformación normativa	Puede introduir reglas específicas aplicables al área	Opera dentro del marco vigente	Puede requerir ajustes normativos	Puede implicar justes normativos y acuerdos institucionales
Problema estructural que atiende	Falta de reglas específicas para detonar desarrollo	Rigidez predial	Fragmentación institucional en proyectos complejos	Brecha de viabilidad normativa, técnica y financiera
Nivel de gobernanza involucrado	Medio	Bajo	Alto	Alto (núcleo del instrumento)
Complejidad institucional	Media	Baja - media	Alta	Alta
Equivalencia funional aproximada	Cercano a programa parcial operativo	Instrumento predial	Similar al PA de NL en lógico de gestión	Más cercano al SA de CDMX que al PA capitalino

Elaboración propia con base en la LAHOTDUCH, LDUDF Y LAHOTDUNL

5.5 Ideas clave del capítulo 5: Polígonos de actuación en México, de la planeación a la gestión

1 **Fragmentación sistémica: la raíz de los problemas de ordenamiento**

Los obstáculos del ordenamiento territorial en México son profundamente sistémicos e interdependientes. No se limitan a lo urbano, sino que abarcan crisis naturales (estrés hídrico, degradación de suelos), dinámicas socioeconómicas (migración interna por falta de oportunidades) y fallas de gobernanza. La Zona Metropolitana de Monterrey ejemplifica esta tensión: atrae inversión y migración, pero evidencia el desarrollo desigual del país. Esto exige un enfoque integral y visión sistémica que trascienda los temas urbanos.

2 **El legado del urbanismo moderno: rigidez normativa vs. realidades complejas**

El sistema de planeación mexicano, heredero del urbanismo moderno (LGAH, 1976), se basa en instrumentos rígidos como los Planes de Desarrollo Urbano (PDU). Estos aplican normativas uniformes que ignoran las especificidades territoriales, son poco flexibles para aprovechar oportunidades y carecen de mecanismos de gestión activa. Esto contrasta con la transición global hacia instrumentos flexibles y adaptativos, donde el sector público asume un rol protagónico como gestor, no solo como regulador.

3 **La brecha de implementación: capacidad técnica y marcos regulatorios**

Existe una desconexión crítica entre el marco legal y la realidad de la implementación. La mayoría de los estados carecen de regulación clara para instrumentos intermedios de gestión (como los polígonos de actuación), y los gobiernos locales tienen capacidad técnica limitada para operarlos. CDMX y en menor medida Jalisco son excepciones que demuestran cómo, con marcos más robustos (ej. Sistema de Actuación por Cooperación), se pueden materializar Grandes Proyectos Urbanos transformadores.

4 **Polígonos de actuación: sistema de instrumentos que promueven la equidad territorial**
La implementación de los polígonos de actuación en México es heterogénea y reveladora. Subraya que el verdadero potencial del polígono no está en ser un mero trámite normativo, sino en constituirse en un sistema articulador que evalúe impactos, diseñe participación ciudadana y vincule el financiamiento con la captura de plusvalías para promover equidad.

5 **La tríada indisoluble: planeación, gestión activa y financiamiento**
La gobernanza urbana efectiva requiere la simbiosis inseparable entre planeación, gestión activa y financiamiento. Sin gestión activa, los grandes proyectos son ejercicios normativos estériles; sin financiamiento, la gestión es inviable. La clave está en diversificar fuentes de financiamiento y fortalecer la capacidad institucional local. Esta tríada es fundamental para democratizar el derecho a la ciudad, reduciendo brechas territoriales y garantizando que los beneficios del desarrollo urbano se distribuyan de manera equitativa y sostenible.

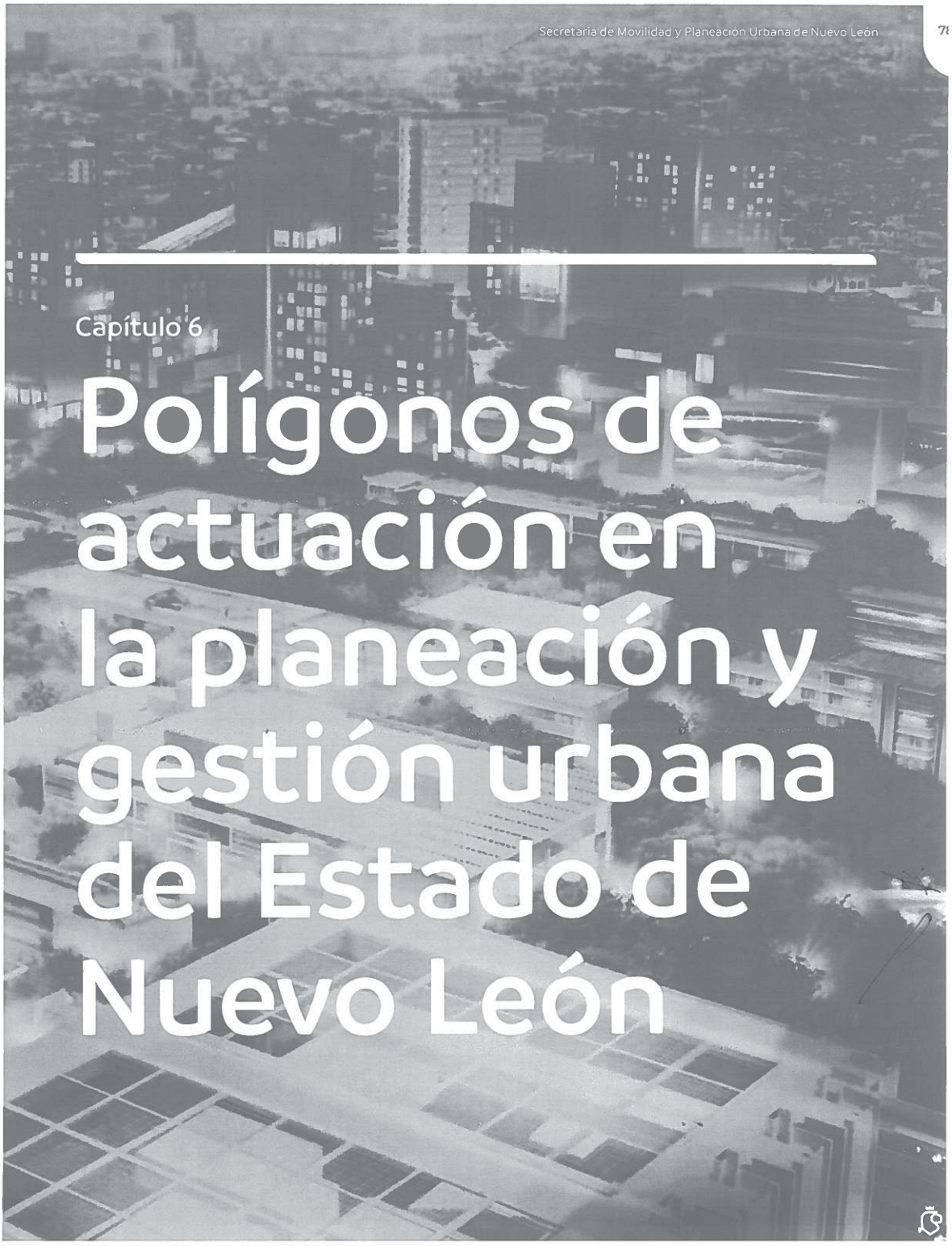
Paseo Alcalde, Centro GDL
Créditos: Maximiliano Mejía Mendoza



77 Elementos guía de los polígonos de actuación en Nuevo León



Distritotec, Monterrey. Créditos: https://conecta.tec.mx/es/noticias/monterrey/institucion/distritotec-4-anos-de-construir-las-grandes-ideas


Secretaría de Movilidad y Planeación Urbana de Nuevo León
Capítulo 6
Polígonos de actuación en la planeación y gestión urbana del Estado de Nuevo León

6.1 Reconocimiento del derecho a la ciudad

Aunque el derecho a la ciudad no está explícitamente reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sí ha sido incorporado en constituciones estatales como las de la Ciudad de México y Nuevo León, donde se establece como un principio fundamental para garantizar el acceso equitativo y pleno a la vida urbana. Bajo esta lógica, la planeación, el ordenamiento y la gestión urbana se convierten en herramientas esenciales para materializar dicho derecho, al traducir los principios democráticos en acciones concretas sobre el territorio.

La Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM), que en las últimas cuatro décadas se ha expandido 2.7 veces, enfrenta hoy retos críticos comunes a muchas ciudades del país: desigualdad socioespacial, dependencia del automóvil, déficit de áreas verdes, riesgos medioambientales y una marcada falta de coordinación metropolitana.

Ante esta situación, y frente al limitado avance de las vías tradicionales de planeación—mediante planes de desarrollo urbano—, la planeación y la gestión urbana han evolucionado hacia esquemas más flexibles e integrales; estos pueden coexistir con los esquemas tradicionales. Instrumentos como los planes maestros, las operaciones urbanas integrales y los polígonos o sistemas de actuación buscan gestionar la complejidad urbana y articular intereses diversos. Las experiencias revisadas a lo largo del documento —particularmente las expuestas en el capítulo 4— demuestran que, cuando se aplican con una visión amplia y colaborativa, los polígonos de actuación pueden constituir una herramienta potente de gestión para la transformación urbana.

Considerando la legislación local, así como la práctica de planeación en la entidad, resulta importante aclarar la diferencia y relación entre los planes parciales y los polígonos de actuación. La LAHOTDUNL establece contenidos específicos para ambos instrumentos, los cuales en ciertos aspectos se superponen. Por ello, conviene delimitar sus coincidencias y complementariedades: los planes parciales, al compartir varios de los requisitos, pueden funcionar como documentos base o planes maestros para impulsar mejoras urbanas en zonas específicas de la ciudad.

El abanico de instrumentos de financiamiento urbano listado en los mecanismos de ejecución del capítulo 3 representan una gran oportunidad a nivel estatal. Estos, sin duda, deben tomarse en cuenta para su progresiva integración entre las estrategias de gestión urbana en los próximos años, y por ende, incluirlos y normarlos dentro de la legislación estatal.

Finalmente, cabe mencionar que uno de los problemas más recurrentes en las dependencias y áreas de desarrollo urbano en Nuevo León es la falta de recursos para ejecutar proyectos urbanos. En este sentido, diversificar los métodos de recaudación municipal, en estricto apego al artículo 115 constitucional, se vuelve una tarea y responsabilidad compartida por todas las administraciones. En este apartado se presentan propuestas concretas adaptadas a la situación local; conocer las figuras a nuestra disposición para su implementación es crucial para la puesta en marcha de polígonos de actuación en Nuevo León.



Panorámica de Monterrey.
Créditos: Vicraya2 Monterrey.
https://www.facebook.com/vicraya2

La Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL) establece siete instrumentos, entre planes y programas, para el desarrollo urbano y metropolitano de la entidad:

1. **El Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;**
2. **Los programas regionales de desarrollo urbano;**
3. **Los programas metropolitanos o de zonas conurbadas;**
4. **Los programas sectoriales;**
5. **Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;**
6. **Los programas de desarrollo urbano de centros de población; y**
7. **Los programas parciales.**

6.2 Instrumentos de planeación y gestión: del programa parcial al polígono de actuación

6.2.1 Programa Parcial, definición, alcance y limitantes

El sistema de planeación local, regulado por la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL), establece en su artículo 50, siete instrumentos de desarrollo urbano, siendo el programa parcial el de menor escala territorial. Si bien la ley no lo define de manera explícita, lo caracteriza como un instrumento derivado de los Planes de Desarrollo Urbano municipales, cuyo contenido se encuentra descrito en el artículo 91, y cuya finalidad es complementar a dichos planes, garantizando su debida congruencia y alineación.

En cuanto a su contenido, el programa parcial contempla la delimitación del área de aplicación, su congruencia con el Plan de Desarrollo Urbano municipal, el diagnóstico urbano-territorial, los objetivos urbanísticos, así como las estrategias y políticas correspondientes. Asimismo, incluye la delimitación de polígonos de actuación y/o reagrupamientos parcelarios, la definición de proyectos y la identificación de mecanismos financieros o fiscales para su implementación. En este último rubro, la ley vincula a los programas parciales con las facultades de fiscalización previstas en la Ley de Hacienda para los Municipios de Nuevo León (LHMNL), es decir, el impuesto predial, la contribución de mejoras y la participación en plusvalías.

No obstante, de acuerdo con lo dispuesto en la propia LAHOTDUNL, estos mecanismos fiscales no constituyen las únicas vías para la creación y gestión de valor de suelo urbano. También es posible, por ejemplo, la modificación de usos de suelo o el ajuste de densidades; sin embargo, dichas acciones requieren necesariamente seguir el procedimiento formal de modificación del Plan de Desarrollo Urbano municipal correspondiente.

Cabe señalar que, en la práctica, los programas parciales suelen emplearse principalmente como instrumentos de diagnóstico y formulación de propuestas a escala barrial. Rara vez incorporan herramientas de gestión urbana activa o mecanismos financieros, pese a que la ley los contempla expresamente. Esta situación limita su efectividad, ya que la ausencia de recursos financieros y de capacidades técnicas en los municipios tiende a convertirlos en instrumentos predominantemente normativos, con escasa operatividad.

Aunado a lo anterior, las capacidades institucionales en materia de desarrollo urbano en el Estado son estructuralmente limitadas: plantillas reducidas, débil despliegue territorial y

configuración organizacional poco orientada a la gestión activa de proyectos urbanos específicos. Se observa, además, una brecha en perfiles y competencias para la socialización, negociación interactoral y puesta en marcha efectiva de proyectos urbanos complejos. A ello se suma un marco reglamentario local que restringe significativamente sus facultades de acción, acotando su margen operativo incluso antes de poner en marcha intervenciones estratégicas.

Un caso relevante de aplicación más integral es el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Distrito Tec (2021), promovido por el Municipio de Monterrey en colaboración con el Tecnológico de Monterrey. Este programa articula planeación y gestión mediante un esquema de gobernanza público-privada, a través del organismo Distrito Tec. Si bien el plan parcial incorpora instrumentos de financiamiento urbano —densidades optativas (venta de derechos de desarrollo)—, aún no se implementan de manera amplia; su modelo constituye un referente local de implementación efectiva, así como de participación comunitaria y coordinación interinstitucional.

El programa parcial, al proporcionar la base técnica y normativa del desarrollo urbano, puede servir —en el estado de Nuevo León—, como base para la gestión efectiva de los polígonos de actuación; esto si se incorporan tanto sus requisitos establecidos por ley, como los mecanismos de gestión, coordinación de actores y financiamiento estratégico; convirtiéndose en un instrumento capaz de ejecutar proyectos urbanos con impactos reales y sostenibles.

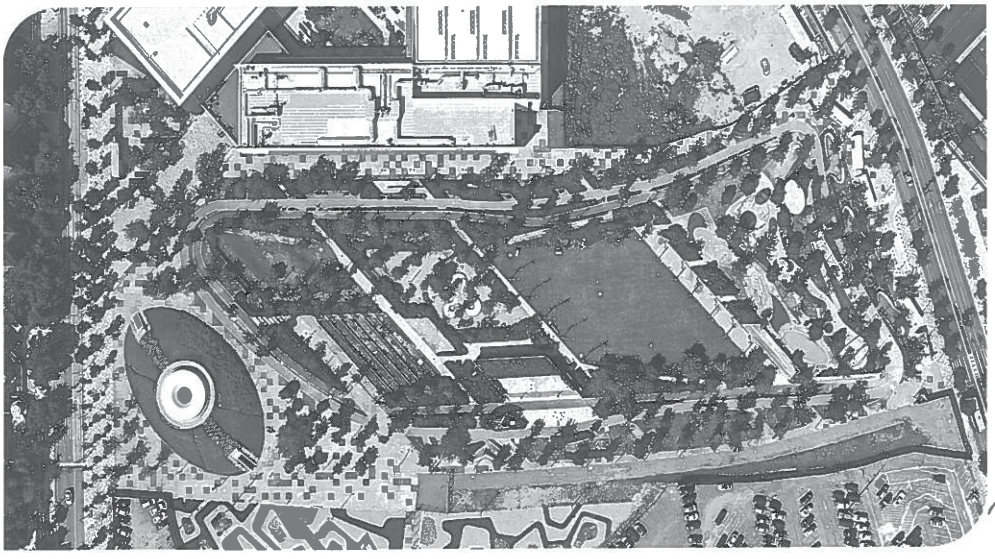


Imagen aérea del Parque Central en Distrito Tec.
Créditos: Gaeta-Springall Arquitectos https://www.gaeta-springall.com/

6.2.2 Polígonos de Actuación, definición y objetivo

Como se señaló en los capítulos 3 y 5, el polígono de actuación se concibe como un conjunto de instrumentos orientados a viabilizar proyectos urbanos complejos mediante la articulación de distintos actores —autoridades, inversionistas y comunidad—, con el propósito de generar impactos urbanos significativos y beneficios colectivos a partir de la administración del suelo urbano. La Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL) los define en su artículo tercero como:

> **"Área que el plan de desarrollo urbano del Centro de Población considera sujeta a acciones de mejoramiento, renovación o regeneración urbana. Su implementación requiere de la coordinación y concertación entre la autoridad y los particulares, y puede plantearse, si es promovido por el sector privado o social, a través de un plan maestro, o bien, mediante un plan parcial de desarrollo urbano cuando sea promovido por la autoridad municipal o estatal."**

Lo relevante de esta definición es que reconoce dos instrumentos mediante los cuales puede formalizarse un polígono de actuación: uno impulsado desde el sector público, a través de un plan parcial, y otro promovido por el sector privado, mediante un plan maestro. De esta manera, la legislación local equipara ambos instrumentos en cuanto a su finalidad, diferenciándolos principalmente por el agente que impulsa su conformación.

Ejemplos de estas distintas modalidades de actuación —público-público y público-privado— son el Sistema de Actuación por Cooperación (SAC) Granadas, en la Ciudad de México, y el Distrito Tec, en Monterrey. El primero fue impulsado por el gobierno de la Ciudad de México mediante un plan maestro, mientras que el segundo surgió a partir de un plan parcial promovido conjuntamente por el municipio de Monterrey y el Tecnológico de Monterrey.

El objetivo fundamental de los polígonos de actuación es la distribución equitativa de los costos y beneficios derivados de las acciones de mejoramiento, renovación o regeneración de la infraestructura, el equipamiento y, en general, del espacio público dentro del área delimitada. En otras palabras, constituyen un mecanismo para la gestión de las plusvalías generadas por dichas intervenciones públicas.

Este aspecto resulta particularmente relevante, pues pone de manifiesto la necesidad de contar con capacidades institucionales que permitan monitorear y evaluar los impactos de los proyectos. En este sentido, las capacidades de los gobiernos subnacionales y municipales son determinantes para la administración de los recursos territoriales y, especialmente, para la gestión de las plusvalías urbanas, mediante instrumentos como los registros y valores catastrales.

Si bien la literatura especializada enfatiza la distribución equitativa de costos y beneficios, los polígonos de actuación persiguen también objetivos vinculados al desarrollo integral de proyectos urbanos —en el sentido de los Grandes Proyectos Urbanos descritos anteriormente—. Entre ellos destacan el aprovechamiento eficiente del suelo urbano, la coordinación de las obras requeridas para la transformación del territorio y la promoción de esquemas de colaboración entre el gobierno, el sector privado y la comunidad para mejorar la calidad de vida y el entorno urbano. Es por esto que el polígono de actuación debe entenderse menos como un instrumento de planeación normativa y más como un instrumento de gestión urbana que articula mecanismos jurídicos, financieros, administrativos y territoriales para hacer viable la ejecución de proyectos complejos.

La complejidad inherente a esta articulación de actores exige capacidades de gestión, evaluación y ajuste en las dimensiones financiera, técnica, jurídica y territorial de los proyectos. De ello deriva la necesidad de implementar una serie de instrumentos complementarios que trascienden la mera aprobación de un plan parcial o un plan maestro. Los denominados instrumentos de planeación operativa, así como los mecanismos de promoción y desarrollo, requieren seguimiento continuo y ajustes permanentes para garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos. En otras palabras, mientras que el plan parcial o el plan maestro establecen la visión, los objetivos y las reglas generales de intervención, son estos instrumentos complementarios los que permiten materializar los acuerdos, coordinar a los actores involucrados y gestionar los recursos necesarios para transformar efectivamente el territorio.

Panorámica de Distrito Tec. Monterrey. Créditos: DronArt Vision



Objetivo general y específicos de los polígonos de actuación

1 **Repartir equitativamente beneficios y cargas urbanísticas**

→ Asegurar que quienes se benefician de la transformación urbana también contribuyan a dotar de infraestructura, equipamientos y espacio público y viario de calidad

2 **Aprovechar de manera más eficiente el suelo urbano**

→ Concentrar crecimiento y densificación en áreas estratégicas para ayudar a reducir la expansión desordenada de la ciudad.

3 **Impulsar proyectos integrales de regeneración urbana**

→ Coordinar obras de vivienda, movilidad, equipamiento y espacio público en un marco común, en lugar de acciones aisladas.

4 **Promover la corresponsabilidad entre gobierno, privados y comunidad**

→ Crear un marco de negociación y colaboración para que las inversiones privadas y públicas se alineen con el interés colectivo.

5 **Mejorar la calidad de vida y el entorno urbano**

→ Generar barrios más habitables, con accesibilidad, servicios suficientes y espacios públicos de calidad que fortalezcan la cohesión social.

El ente gestor es la pieza clave para garantizar la continuidad y efectividad del polígono de actuación. Debe contar con estructura operativa, capacidad técnica y visión de largo plazo, asegurando su permanencia más allá de los ciclos administrativos. Idealmente, su sostenibilidad financiera puede provenir de la propia captación de plusvalías generadas por el proyecto.

6.2.3 El ente gestor, características y funciones

El ente gestor constituye la pieza clave para garantizar la continuidad, eficacia y sostenibilidad del polígono de actuación más allá de ciclos administrativos, asegurando que los proyectos urbanos, obras, servicios, equipamiento o reordenamiento urbano se concreten, operen y se mantengan conforme a lo previsto. Su papel incluye la articulación de actores —autoridades, propietarios, sector privado, sociedad civil—, la gestión de sus respectivas obligaciones y beneficios, la administración de recursos, la supervisión de obras, así como la eventual captura de plusvalías, reinversiones o mecanismos de financiamiento asociados al proyecto.

Para cumplir con eficacia sus funciones, el ente gestor debería atender las siguientes funciones:

1. **Órgano directivo o de coordinación institucional**
   (Coordina autoridades, propietarios, comunidad y sector privado)
2. **Área de apoyo técnico especializado**
   (Urbanismo, obra pública, finanzas, jurídico-administrativo)
3. **Mecanismos de administración financiera**
   (Garantizan la sostenibilidad financiera a largo plazo)
4. **Herramienta de transparencia y rendición de cuentas**
5. **Mecanismos de seguimiento y evaluación**

El establecimiento del ente gestor permite que el polígono de actuación trascienda meras declaraciones o delimitaciones espaciales, y se consolide como un instrumento de planeación urbana viable, justo, sostenible y con certeza jurídica para todos los involucrados. Sin dicho ente gestor, existe alto riesgo de dispersión de responsabilidades, discontinuidad en inversiones, falta de mantenimiento, desequilibrios en la distribución de cargas y beneficios, y debilidad institucional para garantizar la equidad y transparencia del proyecto.

Diagrama de proceso de la gestión urbana vs la planeación tradicional

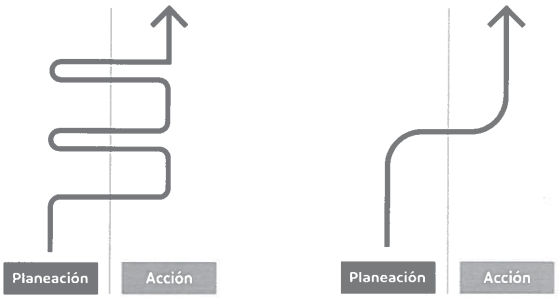
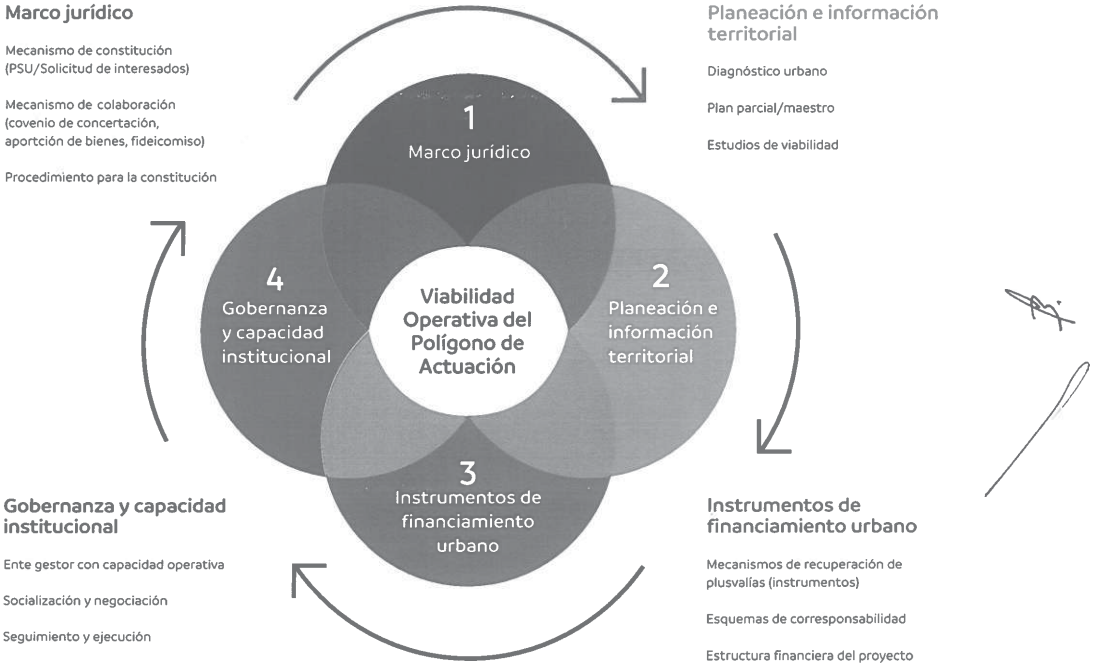


Diagrama de elementos para la viabilidad operativa del polígono de actuación





Calle Junco de la Vega. Monterrey. Créditos: Distritotec

Figura 03. Polígonos de actuación en el Estado de Nuevo León y su Zona Metropolitana.
Elaboración propia con información obtenida de los PDU municipales vigentes.





El Estado de Nuevo León, conformado por 51 municipios, presenta polígonos de actuación en solo 12 de sus Programas de Desarrollo Urbano municipales (PDU); es decir, apenas el 23% cuenta con una delimitación oficial. Además, algunos municipios —como Escobedo y Salinas Victoria— los mencionan en sus planes de desarrollo, pero sin establecer una delimitación concreta. Cabe señalar que, si bien en los documentos municipales aparecen figuras como distritos, sectores de actuación o zonas de atención prioritaria, persiste una falta de claridad respecto a los mecanismos de implementación asociados a cada una de las delimitaciones.

Los polígonos de actuación representan una oportunidad para identificar áreas con potencial de mejoramiento y/o crecimiento urbano, aprovechando de manera integral las herramientas de planeación y gestión disponibles para los gobiernos locales, con el fin de coordinar esfuerzos y promover un desarrollo urbano más justo y sostenible.

En la siguiente tabla comparativa se contrastan los alcances que la LAHOTDUNL establece para cada uno de los instrumentos —programa parcial y polígono de actuación—, con el fin de evidenciar sus diferencias y complementariedades. Lo anterior resulta pertinente, ya que, en la práctica de la planeación local, los polígonos de actuación son utilizados de manera excepcional, mientras que ciertos programas parciales han asumido funciones de carácter operativo que exceden su concepción normativa original.

Tabla comparativa entre instrumentos

Categoría de Contenido	Programas Parciales (Art. 91)	Polígonos de Actuación (Art. 343)	Análisis de Compatibilidad y Diferencia
1. Delimitación y Ámbito	I. La delimitación de los inmuebles y zonas que afecten.	I. La delimitación de los predios y zonas que incluya.	**Compatibles.** Ambos requieren una delimitación espacial clara. La escala del Polígono suele ser más específica (un conjunto de predios + espacio público) dentro de un Programa Parcial.
2. Fundamentación y Marco	II. Referencia y congruencia con el plan o programa de desarrollo urbano del cual derivan.	No aplica de forma explícita. Se asume que deriva de un plan o programa parcial.	**Difieren.** El Programa Parcial debe demostrar explícitamente su alineación con el PDU. El Polígono de Actuación se enfoca en la ejecución, partiendo de ese marco ya establecido.
3. Diagnóstico y Análisis	IV. Diagnóstico integral del área (social, económico, ambiental, urbano) y sus potencialidades.	III. Estudios técnicos y dictámenes de factibilidad, con diagnóstico y pronóstico de infraestructura para la movilidad.	**Difieren en Enfoque.** El Programa Parcial hace un diagnóstico integral y estratégico. El Polígono se centra en un análisis técnico-operativo para garantizar la viabilidad de proyectos específicos.
4. Objetivos y Estrategias	V. Objetivos y metas urbanísticas para la zona. VI. Estrategias y políticas de desarrollo urbano	No aplica.	**Difieren.** La definición de objetivos y estrategias es propia del nivel de planeación del Programa Parcial. El Polígono es el instrumento para alcanzar esos objetivos.
5. Proyectos, Obras y Acciones	VIII. Listado de programas, proyectos y obras con: a) Descripción. b) Prioridades. c) Responsables. d) Presupuestos preliminares. e) Fuentes de financiamiento.	II. Memoria descriptiva del proyecto, obra o acción. VI. Cronograma de trabajo.	**Compatibles, con Diferencia de Profundidad.** El Programa Parcial identifica una cartera de proyectos. El Polígono detalla la ejecución de proyectos específicos incluidos en esa cartera, añadiendo el cronograma.

En este contexto, se vuelve fundamental que cada instrumento cumpla el rol que le corresponde dentro del sistema de planeación local.

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Distrito Tec constituye un ejemplo relevante de cómo un instrumento formal de planeación puede fungir como base para la operación de los proyectos asociados a un polígono de actuación, articulando la dimensión normativa con mecanismos de gestión y coordinación interinstitucional.

Categoría de Contenido	Programas Parciales (Art. 91)	Polígonos de Actuación (Art. 343)	Análisis de Compatibilidad y Diferencia
6. Mecanismos Financieros y Fiscales	XI. Mecanismos financieros y fiscales para recuperar costos de infraestructura e impactos de plusvalías.	V. Origen de los recursos y propuesta de recuperación de costos, aplicando principios de equidad e instrumentos fiscales específicos.	**Compatibles y Complementarios.** Ambos instrumentos están diseñados para aplicar mecanismos de financiamiento y recuperación de plusvalías. El Polígono operativiza estos mecanismos para los proyectos concretos que ejecuta.
7. Gestión y Gobernanza	VIII.c) Identificación de responsables (público, privado, vecinos).	IV. Precisión de los derechos y obligaciones de todas las personas físicas o morales que intervengan.	**Compatibles y Secuenciales.** El Programa Parcial identifica actores. El Polígono lleva esto a un nivel contractual y de gestión más detallado, definiendo derechos y obligaciones de forma precisa.
8. Información Gráfica	XII. El anexo gráfico que corresponda.	No aplica de forma explícita, pero se considera implícito para la delimitación y descripción.	**Compatibles.** Ambos se apoyan en información gráfica.
9. Contenido Exclusivo del Programa Parcial	III. Congruencia con el plan superior. IX. Demás información pertinente. X. Información de lineamientos técnicos. X. Información de lineamientos técnicos.	No aplica.	**Difieren.** El Programa Parcial tiene un carácter de planificación normativa y es el instrumento habilitante que puede contener uno o varios Polígonos de Actuación.
10. Contenido Exclusivo del Polígono de Actuación	No aplica.	VII. Análisis de costos y beneficios del polígono y su área de influencia.	**Difieren.** El Polígono incorpora un análisis de rentabilidad social y económica más explícito, crucial para justificar la inversión y los mecanismos de recuperación.

Elaboración propia con base en lo establecido en la LAHOTDUNL

6.3 Implementación del polígono de actuación en Nuevo León

6.3.1 Consideraciones de localización para la implementación de polígonos de actuación

En la LAHOTUDNL, el artículo 338, correspondiente al apartado *De los Polígonos de Actuación*, establece una serie de supuestos en función de la localización en los que dichos polígonos pueden constituirse. Si bien estas áreas de actuación no se encuentran territorializadas ni definidas con base en políticas diferenciadas de suelo urbano y de conservación —como ocurre en la Ciudad de México (CDMX)—, sí delimitan su ámbito de aplicación, permitiendo acotar los espacios en los que es factible desarrollar intervenciones urbanas. A partir de esta delimitación, es posible trazar estrategias generales de actuación para cada tipo de área.

En la Ciudad de México, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) define once objetos o finalidades para las áreas de actuación. En suelo urbano, estas comprenden: áreas con potencial de desarrollo, de mejoramiento, de reciclamiento, de conservación patrimonial y de integración metropolitana. En suelo de conservación, incluyen: áreas de rescate ecológico, de preservación ecológica, de producción rural y agroindustrial, de transición, de conservación patrimonial, así como las determinadas en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (véase mapa de casos en el capítulo 4, SAC Granadas).

Tabla de clasificación tipos de áreas de actuación

Tipo de área de actuación (art. 338 LAHOTDUNL)	Descripción legal	Ejemplo ilustrativo
Zonas con terrenos sin construir en área urbana	Terrenos vacantes pero con accesibilidad y servicios, donde se pueden detonar proyectos con equipamientos y usos mixtos	Lotes baldíos en colonias consolidadas de Monterrey (ej. a lo largo de la Línea 6 del Metro y en las áreas periféricas) que podrían reconvertirse en vivienda vertical.
Zonas habitacionales con carencias	Barrios deteriorados, con población de bajos ingresos y déficit de servicios básicos.	Sectores de San Bernabé, La Alianza, el Huajuco en Monterrey, Topo Chico, Hacienda San Miguel en Escobedo, Real de Palmas en Zuazua, Los Huertos, El Pozo en Juárez, etc., donde se requieren obras de infraestructura y mejoramiento urbano.
Áreas de regeneración urbana	Zonas con buena accesibilidad y servicios, pero con vivienda unifamiliar deteriorada, o con industrias obsoletas.	Antiguas zonas industriales cercanas al centro de Monterrey y/o áreas de estaciones del Tren Monclova-Nuevo Laredo
Áreas de conservación patrimonial	Espacios con valores históricos, arquitectónicos o identitarios, aunque no estén clasificados formalmente.	Barrio Antiguo en Monterrey, Barrio de Santa Lucía o el centro histórico de Linares.
Áreas naturales alteradas	Espacios degradados por usos inconvenientes, asentamientos rurales o mal manejo ambiental; requieren rescate ecológico o restauración.	Zonas del río Pesquería con ocupación irregular y contaminación industrial.
Áreas naturales sin alteración grave	En extensiones naturales que no presentan alteraciones graves y que requieren medidas para el control del uso del suelo y para desarrollar en ellos actividades que sean compatibles con la función de preservación natural	Zonas de transición entre áreas urbanas y el Parque Nacional Cumbres de Monterrey (SPGG, Huajuco).
Áreas de producción agropecuaria, turística y forestal	En aquéllas destinadas a la producción agropecuaria, piscícola, turística, forestal y agroindustrial.	Áreas de producción agroindustrial (Montemorelos, Allende, Linares).



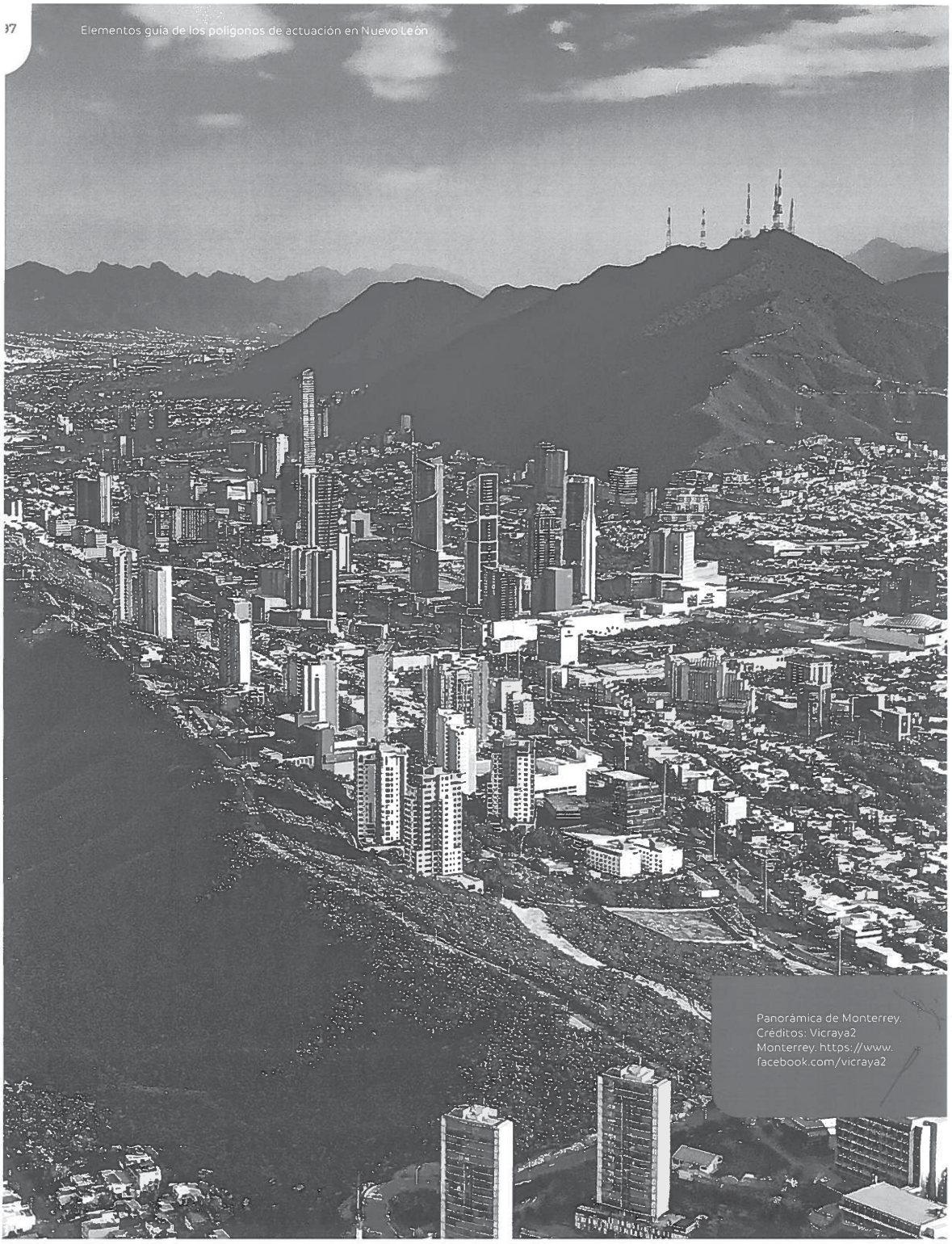
Centro histórico de Linares, Nuevo León. Créditos: Consejo Nuevo León

Conforme avance el ordenamiento territorial en el estado, será necesario delimitar áreas con características similares a las identificadas en la Ciudad de México (CDMX) para orientar proyectos urbanos de forma equilibrada y específica. Entre ellas destacan las de conservación patrimonial, regeneración urbana y preservación ecológica, fundamentales para armonizar el desarrollo con la protección del patrimonio y la preservación del entorno natural.

En áreas urbanas como la cabecera municipal de Linares se identifican vacíos urbanos —espacios intraurbanos sin edificar— que representan una oportunidad para conformar polígonos de actuación orientados a incorporar equipamientos, áreas verdes y vivienda adecuada a proximidad de los servicios existentes.

Figura 04. Zona urbana de Linares, polígonos de actuación establecidos en el PDU y vacíos urbanos identificados por la DGDPA. Elaboración propia con base en el PDU municipal.





Panorámica de Monterrey. Créditos: Vicraya2 Monterrey. https://www.facebook.com/vicraya2

6.3.2 Mecanismos de asociación y modalidades de participación

La implementación de los polígonos de actuación requiere la participación coordinada de diversos actores públicos y privados. Debido a que estos instrumentos buscan articular intervenciones complejas sobre un mismo ámbito territorial, la actuación de la autoridad competente en materia de desarrollo urbano no se limita a la aprobación de los instrumentos de planeación, sino que comprende también funciones de evaluación, coordinación, seguimiento y supervisión de los proyectos que se desarrollen conforme a las atribuciones previstas en la LAHOTDUNL.

La naturaleza de los mecanismos de asociación puede variar según el sujeto promotor del proyecto. Cuando la iniciativa es impulsada por una entidad pública, ésta podrá establecer los mecanismos de coordinación, apoyo técnico o colaboración que estime necesarios para facilitar la participación de los distintos actores involucrados. Por su parte, cuando la iniciativa proviene de particulares, éstos podrán adoptar las figuras jurídicas que resulten convenientes para organizar la gestión del proyecto y formalizar los compromisos asumidos entre los participantes, de conformidad con el marco jurídico aplicable.

En cualquiera de los casos, la viabilidad de un polígono de actuación depende de la existencia de acuerdos que permitan coordinar derechos, obligaciones, aportaciones y beneficios entre los distintos participantes. Por ello, la legislación contempla instrumentos de concertación y cooperación mediante los cuales pueden definirse las responsabilidades de cada actor, los mecanismos de financiamiento, las obras a ejecutar y las formas de seguimiento necesarias para alcanzar los objetivos del proyecto.

En este sentido, una vez delimitado el polígono de actuación y definidas las condiciones para su desarrollo, el artículo 342 de la LAHOTDUNL establece tres modalidades de participación para su ejecución: el convenio de concertación, la aportación de bienes y la aportación de bienes a fideicomisos o asociaciones privadas. Dichas modalidades constituyen los principales mecanismos de asociación previstos por la legislación estatal para articular la participación de los distintos actores involucrados en el desarrollo del proyecto.

1 **Convenio de concertación**
Este define las obligaciones de los participantes y la ejecución de obras a cargo de la autoridad.

2 **Aportación de bienes**
Los interesados participan mediante la aportación de bienes mediante cualquier figura que establezca la legislación civil o mercantil vigente.

3 **Aportación de bienes a fideicomiso**
Los interesados participan aportando bienes a un fideicomiso o asociación privada constituida por el privado y con el estricto objetivo del cumplimiento de los fines del polígono de actuación: beneficio del desarrollo urbano estatal.



Paseo Santa Lucía, Monterrey.
Créditos: Bernardo Ríos Mejía.

6.3.3 Instrumentos de gestión, negociación y ejecución para el desarrollo

Habiendo definido el ámbito de aplicación de los polígonos de actuación, así como los mecanismos de asociación y modalidades de participación, resulta pertinente exponer de manera sintética las referencias legales y comparadas relacionadas con instrumentos de gestión y financiamiento urbano.

Si bien existe una amplia literatura sobre experiencias latinoamericanas en materia de financiamiento urbano, en este apartado se destacan únicamente aquellos instrumentos que se consideran viables a partir de las condiciones jurídicas, institucionales y técnicas del contexto local. Aunque la LAHOTDUNL vincula de manera directa la figura de los polígonos de actuación con el reagrupamiento parcelario, este no constituye el único instrumento de gestión y/o financiamiento urbano disponible en el Estado de Nuevo León.

A continuación, se describen de forma sucinta los mecanismos previstos en la legislación local, así como algunos instrumentos que, aun cuando no se encuentran expresamente regulados en el marco jurídico estatal, han mostrado resultados favorables en otras entidades del país y pueden ofrecer referentes útiles para su eventual adaptación.

Instrumentos de naturaleza fiscal:

1. **Predial:** Aportación económica obligatoria que los propietarios de una vivienda (casa, departamento, terreno o edificio), deben pagar anualmente a sus gobiernos municipales.
    a. **Impuesto Predial, Art. 21 Bis LHMNL:** El objeto del impuesto predial incluye la propiedad o posesión de las construcciones permanentes, edificadas sobre los predios.

2. **Contribución de mejoras:** Cobro que se les hace a los ciudadanos favorecidos por las obras públicas.
    a. **Cooperación para obras públicas, Art. 42 LHMNL:** Consiste en un cobro dirigido a los propietarios o poseedores de inmuebles que resultan beneficiados por la ejecución de obras públicas. Su monto puede determinarse con base en el costo total de dichas obras.

3. **Participación en Plusvalías:** Derecho del Estado a recibir una parte del aumento de valor de un terreno cuando este se eleva por acciones públicas, como infraestructura o cambios de uso de suelo, sin que el propietario haya hecho mejoras por sí mismo.
    a. **Impuesto sobre aumento de valor y mejoría específica de la propiedad, Art. 41 LHMNL:** Consiste en un cobro dirigido a los propietarios o poseedores de inmuebles que resultan beneficiados por la ejecución de obras públicas. Su monto puede determinarse en el incremento del valor de las propiedades derivado de su realización.

Grandes intervenciones urbanas:

1. **Reagrupamiento Parcelario:** Es un instrumento flexible que permite reorganizar la estructura de los predios en áreas donde la propiedad se encuentra fragmentada de manera desordenada y poco eficiente para el desarrollo urbano. Este no sólo optimiza la distribución de los lotes, sino que además posibilita liberar superficie, que puede incorporarse al mercado para generar recursos que financien el propio proceso de reajuste y, en su caso, la habilitación del suelo.

    a. **Reagrupamiento Parcelario Art. 3 LAHOTDUNL:** Es el proceso físico y jurídico de fusión de predios comprendidos en un área determinada y su posterior subdivisión o fraccionamiento y adjudicación con el propósito de ejecutar acciones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; el reagrupamiento supone una asociación voluntaria o forzosa de propietarios de predios necesarios para la ejecución de un proyecto de interés social, mediante la distribución de las cargas y beneficios de sus participantes.

La Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León contempla únicamente tres figuras que, aunque con distintas denominaciones, corresponden en esencia a lo que la literatura especializada identifica como impuesto predial, participación en plusvalías y contribución por mejoras, todas de carácter fiscal. Por su parte, la LAHOTDUNL regula de manera general, en su sección tercera —artículos 347 a 350—, el funcionamiento de los reagrupamientos parcelarios. No obstante, en México este instrumento aún no se emplea de forma amplia ni consolidada como mecanismo efectivo de gestión urbana.

Por otro lado, existen instrumentos que no están contemplados en las leyes y reglamentos locales —LAHOTDUNL y LHMNL—, pero cuya aplicación exitosa en otros países y en la CDMX torna importante ponerlos sobre la mesa:

Transferencia de Derechos de Desarrollo:

1. **Venta de Derechos de Desarrollo:** Es una herramienta que permite al gobierno generar, a través de ajustes normativos, un potencial adicional de construcción en ciertos terrenos. Ese potencial puede ser adquirido por propietarios o inversionistas para edificar por encima del coeficiente de utilización (CUS).

    Su propósito es capturar parte del aumento en el valor del suelo y usarlo para financiar mejoras urbanas, asegurando una distribución más justa de los beneficios derivados de los cambios en el uso del suelo.

2. **Transferencia de Derechos de Desarrollo:** Es una herramienta que permite a los propietarios de inmuebles que no pueden desarrollar —por tratarse de edificios patrimoniales o áreas ambientales— transferir su potencial de edificabilidad a otros predios sin restricciones.

    Estos derechos no son propiedad privada en sí mismos; la autoridad los administra como un beneficio colectivo para asegurar una distribución equitativa de las cargas urbanas. La transferencia puede realizarse entre zonas contiguas o entre áreas específicas que el gobierno determine para este fin.

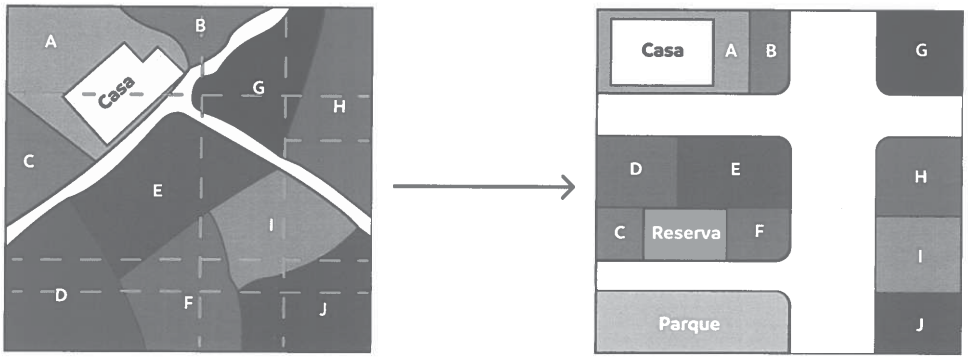
Existen diversos mecanismos para la implementación de los polígonos de actuación. Tal como ocurre en la Ciudad de México y Bogotá, los principales son el reagrupamiento parcelario, las ventas y transferencias de derechos y la contribución por mejoras. Aplicados con una visión integral, estos mecanismos pueden convertirse en herramientas clave para detonar proyectos urbanos estratégicos y, al mismo tiempo, generar las fuentes de financiamiento necesarias para su ejecución.

En conjunto, dotan a la figura del Polígono de Actuación de una notable flexibilidad, al permitir que los proyectos no dependan exclusivamente de la inversión pública, sino que se estructuren mediante acuerdos, compensaciones y redistribuciones que equilibren los intereses públicos y privados en el territorio.

Lo fundamental de estos mecanismos es la necesidad de concebirse como herramientas de negociación y cooperación, orientadas a la creación de acuerdos y a la implementación activa de proyectos. Su éxito depende de la articulación efectiva entre los propietarios de los predios, las metas de urbanización definidas por la autoridad y las necesidades del espacio urbano y de los habitantes.

En el año 2000, la ciudad de Manila, Filipinas, concluyó la construcción de la línea de metro MR3, con un costo total de 655 millones de dólares. Al comparar el valor del suelo en un radio de un kilómetro alrededor de las estaciones antes y después de la obra, se observó una valorización equivalente a casi cinco veces la inversión inicial —aproximadamente 3,400 millones de dólares—. Este caso ejemplifica cómo es posible aprovechar parte de las plusvalías generadas por el suelo para financiar infraestructura pública (Lincoln, 2022).

Figura 05. Instrumentos de gestión del suelo para el desarrollo urbano: el caso del reagrupamiento parcelario.



Antes del reagrupamiento parcelario

Después del reagrupamiento parcelario

Figura 06. Diagrama de la venta de derechos de desarrollo.

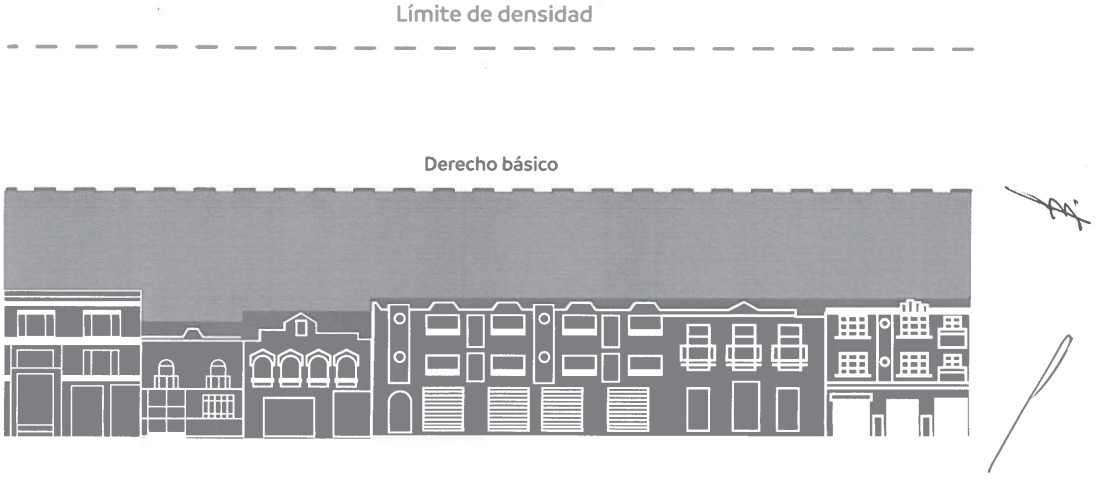


Figura obtenida de (página 19):
https://publications.iadb.org/es/instrumentos-de-gestion-del-suelo-para-el-desarrollo-urbano-el-caso-del-reagrupamiento-parcelario



Calle Junco de la Vega, Monterrey. Créditos: Distritotec

6.3.4 Paso a paso: implementación práctica en el Estado de Nuevo León

La implementación de los polígonos de actuación requiere la articulación de tres actores fundamentales en la ciudad: el gobierno, la iniciativa privada y la población que habita el territorio. Solo mediante la cooperación entre estos actores es posible llevar a cabo los proyectos previstos en los planes maestros o en los programas parciales de desarrollo urbano, ya que cada uno cumple un rol específico dentro del proceso de implementación de las intervenciones urbanas. Como en cualquier proyecto de esta naturaleza, la población que habita el área debe formar parte de los procesos de toma de decisiones, dado que las transformaciones urbanas impactan directamente en sus condiciones de vida y en el acceso a espacios públicos, servicios e infraestructura.

1. **Gobierno:** Establece el marco normativo y las reglas de operación, define los instrumentos de planeación urbana y coordina las obras públicas estratégicas que detonan el desarrollo del polígono de actuación.
2. **Iniciativa privada:** Aporta inversión en sus predios, participa en el financiamiento de infraestructura y ejecuta proyectos inmobiliarios y/o comerciales que complementan la acción pública.
3. **Población residente y comunidad local:** Participa en la definición de prioridades, expresa necesidades y expectativas, y constituye el principal grupo beneficiario de los nuevos espacios públicos, servicios e infraestructura resultantes de las intervenciones.

Con base en lo anterior, las siguientes páginas presentan un orden sugerido para la implementación de los polígonos de actuación, tomando como referencia lo dispuesto en la Sección Segunda, "De los Polígonos de Actuación", de la LAHOTDUNL. Estos pasos pueden servir como base para que los municipios y el gobierno estatal desarrollen su reglamentación específica e impulsen el uso de esta figura como un mecanismo de planeación y gestión urbana activa. Cabe señalar que se trata de una propuesta de carácter enunciativo, no limitativo y de aplicación facultativa.

Escala de Ordenamiento (LGAHOTDU + LAHOTDUNL)

1.Origen/ delimitación

- Origen del procedimiento
  - Plan urbano
  - Solicitud de interesados

Mecanismos de constitución (art.339)

1-. Determinados en los planes de desarrollo urbano

2-. Por Estado o Mcpios si hay bienes involucrados

3-. Por solicitud de interesados a la autoridad

2. Diagnóstico y delimitación técnica

- Definición de características, problemática y proyectos prioritarios
- Definición contenido por ley:
  - Art.343

3. Conformación del grupo interesado

- Establecer instancia encargada de la coordinación
  - Formalización del organismo operador (comité técnico,fideicomiso, entidad pública, etc).

Mecanismos de colaboración entre partes (art.340 y 341)

- Estado, municipio y/o interesados

Modalidades de partcipación en la ejecución por el Estado o municipios (art.342)

1-. Convenio de concertación

2-. Aportación de bienes o recursos

3-. Aportación de bienes a fideicomiso

4. Formulación de expediente, instrumentos de gestión y financiamiento

- Integración de expediente ténico jurídico, y establecimiento de instrumentos definanciamiento.

Instrumentos de financiamiento urbano (art. 346)

- Notificación de la Secretaría a los Municipios, en caso de haberse establecido mecanismos de financiamiento, para que se implementen en el pazo que señale el acuerdo.

5. Anteproyecto urbano y propuesta normativa

- Definición de anteproyecto urbano del polígono de actuación.
  - Identificar viabilidad de normativa a modificar (si es el caso).

Especificaciones a contemplar en la integración de los planes (art. 343)

1-. Delimitación de los predios y zonas que incluya

2-. Memoria descriptiva del proyecto

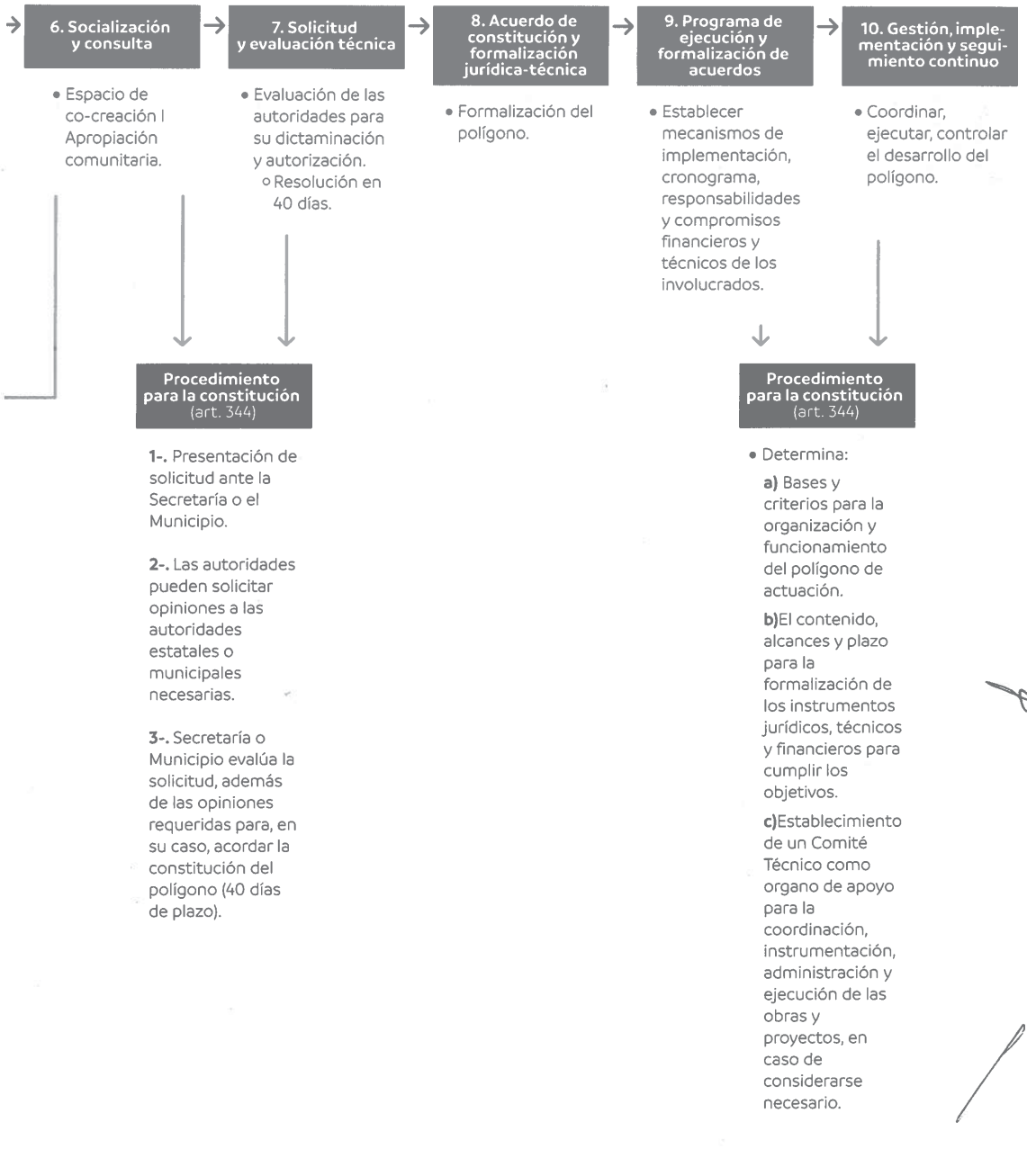
3-. Información y estudios técnicos y dictámenes que contemplen la factibilidad de la acción o proyecto

4-. Personas físicas o morales, públicas o privadas que intervienen en la ejecución

5-. Origen de los recrusos necesarios para su ejecución

6-. Cronograma de trabajo para la ejecución de acciones

7-. El área de influencia del polígono, así como análisis de costos y beneficios


6. Socialización y consulta
• Espacio de co-creación I Apropiación comunitaria.
7. Solicitud y evaluación técnica
• Evaluación de las autoridades para su dictaminación y autorización.
o Resolución en 40 días.
8. Acuerdo de constitución y formalización jurídica-técnica
• Formalización del polígono.
9. Programa de ejecución y formalización de acuerdos
• Establecer mecanismos de implementación, cronograma, responsabilidades y compromisos financieros y técnicos de los involucrados.
10. Gestión, implementación y seguimiento continuo
• Coordinar, ejecutar, controlar el desarrollo del polígono.
Procedimiento para la constitución (art. 344)
1-. Presentación de solicitud ante la Secretaría o el Municipio.
2-. Las autoridades pueden solicitar opiniones a las autoridades estatales o municipales necesarias.
3-. Secretaría o Municipio evalúa la solicitud, además de las opiniones requeridas para, en su caso, acordar la constitución del polígono (40 días de plazo).
Procedimiento para la constitución (art. 344)
• Determina:
a) Bases y criterios para la organización y funcionamiento del polígono de actuación.
b)El contenido, alcances y plazo para la formalización de los instrumentos jurídicos, técnicos y financieros para cumplir los objetivos.
c)Establecimiento de un Comité Técnico como organo de apoyo para la coordinación, instrumentación, administración y ejecución de las obras y proyectos, en caso de considerarse necesario.

1. Origen y delimitación

Objetivo	Garantizar la legalidad y viabilidad normativa del polígono de actuación con base en la LAHOTDUNL y los programas de desarrollo urbano vigentes.
Descripción general	Punto de partida legal y conceptual que establece el propósito del polígono, los actores iniciales y su congruencia con los instrumentos de planeación.
Resultados esperados	Delimitación preliminar, objetivos generales, actores identificados y marco normativo aplicable.
Proceso	La iniciativa de conformación puede surgir por dos vías: **Planeación institucional:** cuando el polígono está previsto en un programa de desarrollo urbano o sectorial. **Propuesta privada, social o ciudadana:** cuando propietarios, comunidad o inversionistas promueven su incorporación, mediante solicitud a la autoridad competente.
Para ambos procesos es importante considerar:	○ Desarrollar un concepto básico del polígono a partir de las capacidades disponibles, considerando la autoridad competente, los propietarios y la comunidad. ○ Identificar y convocar a los actores potenciales del interior del polígono, quienes podrán manifestar su interés o abstención. ○ Elaborar un anteproyecto del polígono por quienes promuevan la iniciativa, con carácter preliminar. ○ Identificar el marco normativo aplicable —en los artículos correspondientes de la LAHOTDUNL (arts. 338–345), además de los lineamientos federales, estatales y municipales aplicables—. ○ Establecer la base legal mediante un acta o solicitud formal que señale facultades de la autoridad, perímetro de actuación, objetivos generales, así como una estimación de duración tentativa del proyecto[3].
Actores clave	SMPU, municipios

3.- La presente ruta constituye una referencia metodológica de carácter ilustrativo y no vinculante. Los pasos descritos no representan un procedimiento administrativo obligatorio ni generan requisitos adicionales a los establecidos en la legislación aplicable. Su finalidad es exclusivamente facilitar la comprensión de los elementos que pueden intervenir en la planeación y gestión de un polígono de actuación.

2. Diagnóstico integral y delimitación técnica (plan maestro/plan parcial)

Objetivo	Definir las características, problemática, potencial y proyectos prioritarios del área, estableciendo la justificación técnica y territorial del polígono.
Descripción general	Documento rector que integra diagnóstico y visión estratégica.
Resultados esperados	Plan maestro con justificación técnica, objetivos generales y delimitación de área de actuación.
Proceso	o Elaboración del anteproyecto —con base en lo establecido en el artículo 343 de la LAHOTDUNL—, del plan maestro/plan parcial del polígono de actuación por parte del grupo iniciador. o Evaluar los aspectos técnicos, físicos, económicos, sociales, ambientales y políticos para su viabilidad. o Definición de estrategias de actuación, tiempos, responsabilidades y reparto de cargas y beneficios. o Una vez concluido el anteproyecto, someter a la autoridad competente para iniciar el proceso de aprobación.
Actores clave	Equipos técnicos municipales/estatales, catastros y consultores.
Público involucrado	Autoridades estatales, municipales/comunidad promotora, comunidad general, propietarios, asociaciones civiles.

3. Conformación del grupo interesado

Objetivo	Establecer la instancia encargada de coordinar las acciones que derivan del plan maestro del polígono.
Descripción general	Estructura organizativa con legitimidad y capacidad de gestión para poner en marcha el plan maestro.
Resultados esperados	Organismo operador formalizado, con facultades, responsabilidades y reglas de operación.
Proceso	o Definir figura jurídica (comité técnico, fideicomiso, entidad pública o asociación público-privada) o Integración de representantes de gobierno, propietarios y comunidad.
Actores clave	SMPU, municipios, propietarios, desarrolladores y vecinos.
Público involucrado	Comunidad, ONGs .

4. Formulación del expediente e identificación de instrumentos de gestión y financiamiento

Objetivo	Integrar el expediente técnico-jurídico y establecer los instrumentos de financiamiento y gestión del proyecto.
Descripción general	Documento integral que combina sustento jurídico-técnico y viabilidad financiera.
Resultados esperados	Expediente completo con instrumentos de gestión y financiamiento claros.
Proceso	o Integración del expediente con estudios, planos, cronograma, memoria descriptiva y análisis costo-beneficio. o Diseño de instrumentos financieros y de cooperación: fideicomisos, convenios; contribuciones por mejoras, captura de plusvalía o transferencia de derechos. o Definición de estrategias de reinversión y mantenimiento.
Actores clave	Municipio, SMPU, tesorerías, instituciones financieras, notarios, consultores.
Público involucrado	Propietarios, desarrolladores y población beneficiada.

5. Elaboración del anteproyecto urbano y propuesta normativa (en su caso)

Objetivo

Definir el anteproyecto urbano del polígono de actuación, identificando posibles modificaciones normativas que permitan su viabilidad técnica, jurídica y urbana.

Descripción general

Documento base que traduce los objetivos del plan maestro en propuestas espaciales, volumétricas y normativas, sirviendo como insumo para la evaluación técnica y jurídica por parte de las autoridades competentes.

Resultados esperados

Anteproyecto urbano con propuesta normativa (en caso de modificar el PDU existente) validado por los actores involucrados y listo para su revisión pública.

Proceso

- Integración del anteproyecto urbano con base en el plan maestro.
- Identificación de requerimientos normativos especiales (usos, coeficientes, cesiones, densidades, etc.).
- Validación técnica interna del grupo interesado.

Actores clave

SMPU, municipios y/o grupo interesado



6. Socialización y consulta

Objetivo	Lograr consenso, legitimidad y apropiación comunitaria.
Descripción general	Espacio de co-creación vecinal y transparencia.
Resultados esperados	Actas de consulta y acuerdos comunitarios.
Proceso	Es importante que exista difusión y se realice un proceso de consulta pública para escuchar comentarios, sugerencias y aportaciones de la comunidad, además de instituciones, grupos interesados y organizaciones que integran la comunidad para co-crear la propuesta a través de talleres, asambleas y mesas técnicas.
Actores clave	Municipio, SMPU, Organización de la Sociedad Civil (OSC).
Público involucrado	Vecinos, propietarios, comunidad interesada.
Nota	Cabe mencionar que este proceso podrá ser iterativo, por lo que es importante dar seguimiento al proceso para incorporar exigencias e inquietudes de la comunidad.



7. Ingreso de solicitud y evaluación técnica del proyecto

Objetivo	Someter el anteproyecto y expediente técnico a la evaluación de las autoridades competentes para su dictaminación y autorización.
Descripción general	Etapa de revisión institucional en la que se verifican los aspectos jurídicos, técnicos, urbanos y ambientales del proyecto, asegurando su alineación con la normatividad vigente y los instrumentos de planeación aplicables.
Resultados esperados	Dictamen técnico y jurídico emitido por la autoridad, con observaciones o autorización para proceder a la formalización del polígono.
Proceso	o Ingreso de solicitud formal para revisión y en su caso aprobación ante la instancia competente (SMPU en caso de que existan bienes o predios estatales o municipios en los casos restantes). o Evaluación del expediente técnico-jurídico y financiero. o Emisión de observaciones y ajustes requeridos. o Obtención del dictamen de procedencia.
Actores clave	SMPU, municipios, dependencias sectoriales, grupo interesado.
Público involucrado	Población informada mediante mecanismos de transparencia.

8. Acuerdo de constitución y formalización jurídica-técnica

Objetivo	Formalizar la aprobación del polígono y los instrumentos que lo soportan.
Descripción general	Acto jurídico-administrativo que otorga validez y soporte legal al proyecto.
Resultados esperados	Acuerdo publicado, instrumentos vigentes y vinculantes.
Proceso	o Emisión del acuerdo de constitución por la autoridad competente. o Definición de bases de operación, plazos e instalación de comité técnico si aplica; firma de convenios, fideicomisos, inscripciones registrales y cesión de áreas en los casos que corresponda.
Actores clave	SMPU, Ayuntamiento, municipios.
Público involucrado	Propietarios, desarrolladores, comunidad en general.

9. Diseño del programa de ejecución y formalización de acuerdos

Objetivo	Establecer los mecanismos de implementación, cronograma, responsabilidades y compromisos financieros y técnicos de los actores involucrados.
Descripción general	Instrumento operativo que define la secuencia, los plazos y los compromisos institucionales y privados para la ejecución del polígono de actuación.
Resultados esperados	Programa de ejecución formalizado, con acuerdos de participación, financiamiento y mantenimiento del proyecto definitivo.
Proceso	o Elaboración del programa de ejecución con metas, fases y calendario. o Definición de mecanismos de colaboración, inversión y mantenimiento. o Firma de convenios o instrumentos jurídicos que formalicen los acuerdos de ejecución. o Integración del proyecto definitivo para su puesta en marcha.
Actores clave	SMPU, municipios, desarrolladores, propietarios.
Público involucrado	Propietarios, vecinos y población beneficiada.

10. Gestión, implementación y seguimiento continuo

Objetivo	Coordinar, ejecutar y controlar el desarrollo del polígono.
Descripción general	Etapa de materialización, control y evaluación del proyecto.
Resultados esperados	Obras concluidas, cargas y beneficios equilibrados, cumplimiento de objetivos.
Proceso	o Implementación de las obras y acciones conforme al plan maestro y acuerdos de ejecución. o Administración de recursos, apertura de créditos y entrega de áreas públicas. o Supervisión técnica, social y financiera por parte de la autoridad o agencia de desarrollo. Esta supervisión puede ser realizada por la autoridad, por la agencia de desarrollo o por un tercero, según se haya establecido en los Acuerdos de Ejecución. o Conclusión del proyecto donde se incluye la extinción de las responsabilidades y el reparto de los beneficios que sean procedentes.
Actores clave	Organismo operador, SMPU, Municipio, desarrolladores.
Público involucrado	Habitantes del área de influencia y población usuaria.

6.4 Ideas clave del capítulo 6: Polígonos de actuación en la planeación y gestión urbana del Estado de Nuevo León

1 **Dualidad instrumental: planificación vs. ejecución**
Existe una división clara de roles: el Programa Parcial es el instrumento de planificación que establece el marco normativo, diagnóstico y objetivos, mientras que el Polígono de Actuación es el instrumento de gestión y ejecución encargado de materializar los proyectos en el terreno, articulando actores y financiamiento.

2 **El fin último: materializar el "derecho a la ciudad"**
La planeación urbana, y específicamente estos instrumentos, se conciben como herramientas para hacer realidad el derecho a la ciudad, garantizando un acceso equitativo a una vida urbana de calidad, con buena infraestructura, equipamientos y espacios públicos.

3 **Reparto Equitativo como principio rector**
La columna vertebral del polígono de actuación es la distribución justa de cargas y beneficios. Busca capturar para la colectividad una parte de la plusvalía (valorización del suelo) generada por las acciones públicas (nueva infraestructura, cambios de uso de suelo), evitando que sea un beneficio privado exclusivo.

4 **Mecanismos financieros innovadores y complementarios**
Se propone un ecosistema de financiamiento que trasciende el presupuesto público, incluyendo instrumentos como:

- **Participación en plusvalías:** Capturar el aumento de valor del suelo.
- **Contribución por mejoras:** Recuperar costos de obras públicas específicas.
- **Venta/Transferencia de Derechos de Desarrollo:** Mover/crear potencial edificatorio entre predios y/o zonas designadas.
- **Reagrupamiento Parcelario:** Reestructurar la propiedad del suelo para hacerlo viable para proyectos.

5 **Gobernanza colaborativa como clave del éxito**
La efectividad del instrumento depende críticamente de un marco de corresponsabilidad que active la colaboración entre gobierno (en sus tres niveles), sector privado (inversión) y residentes (comunidad), alineando intereses diversos hacia un beneficio colectivo.

6 **Flexibilidad en el origen y la promoción**
La ley permite una doble vía de formalización: puede ser impulsado *top-down* por la autoridad (vía Programa Parcial) o *bottom-up* por iniciativa privada o social (vía Plan Maestro), otorgando flexibilidad y adaptabilidad a diferentes contextos y agentes.

7 **Enfoque territorial específico y estratégico**
Los polígonos no se aplican de forma genérica, sino en áreas de actuación previamente identificadas por su potencial o problemática: terrenos vacantes en zonas consolidadas, barrios con carencias, áreas de regeneración urbana, zonas patrimoniales o de rescate ecológico.

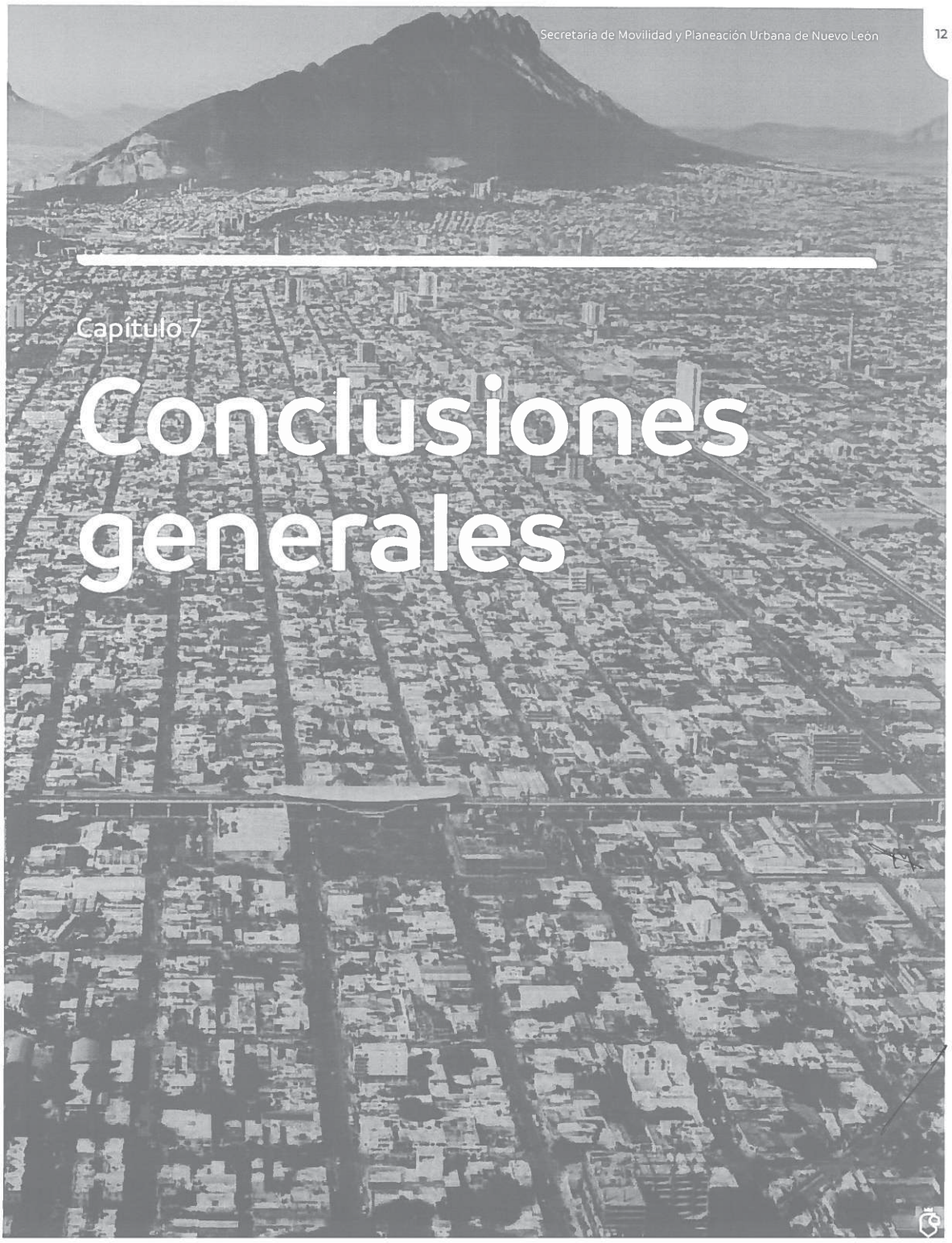
8 **Del diagnóstico integral a la acción concreta**
El Programa Parcial se encarga de un diagnóstico social, económico y ambiental integral. El Polígono de Actuación toma esa base y avanza hacia estudios de viabilidad técnico-económica y el diseño de mecanismos concretos para la ejecución de proyectos específicos.

9 **Superación de la planeación normativa**
Los polígonos de actuación surgen como una respuesta a la inefectividad de los instrumentos de planeación tradicionales, que a menudo se quedaban en el papel debido a la falta de recursos, capacidades técnicas municipales y herramientas de gestión activa.

10 **Visión integral de regeneración urbana**
El objetivo trasciende la mera construcción. Se busca impulsar proyectos integrales que coordinen de manera simultánea intervenciones en vivienda, movilidad, equipamiento y espacio público, creando barrios más habitables, con mejor calidad de vida y cohesión social.



Panorámica de Monterrey.
Créditos: Vicraya2
Monterrey. https://www.facebook.com/vicraya2


Secretaría de Movilidad y Planeación Urbana de Nuevo León
12
Capítulo 7
Conclusiones generales

7.1 Síntesis de los hallazgos de la guía

La presente guía ha buscado ofrecer una visión integral de los Polígonos de Actuación como instrumentos de gestión urbana con potencial para articular la planeación, la inversión y la equidad territorial. A lo largo de los capítulos se revisaron los fundamentos conceptuales, normativos y operativos que sustentan su aplicación, así como las experiencias nacionales e internacionales que ilustran sus posibilidades en contextos diversos.

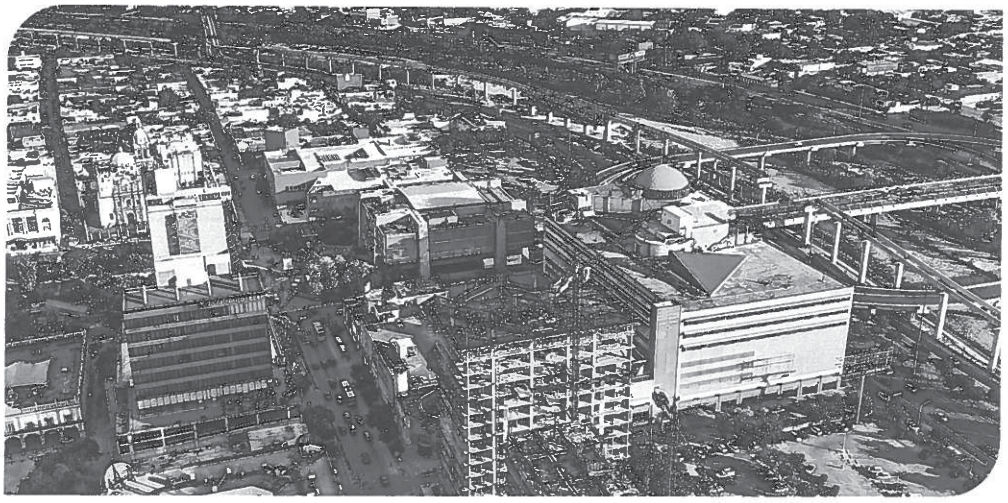
Los hallazgos principales apuntan a que los instrumentos de gestión —entre ellos los polígonos de actuación— representan un eslabón clave para pasar de la planeación normativa a la planeación ejecutiva; es decir, del plano técnico y programático a la materialización de proyectos urbanos con incidencia tangible en el territorio. No obstante, su potencial no se ha traducido aún en una práctica consolidada dentro de las administraciones locales ni estatales.

En primer lugar, se identifica una escasa aplicación real de los instrumentos de gestión en el ámbito público. Pese a que las leyes de desarrollo urbano y los programas de ordenamiento reconocen su existencia, en la práctica su uso es marginal o nulo. La planeación continúa centrada en el diagnóstico y la regulación, sin mecanismos efectivos de implementación, financiamiento o seguimiento. Esta brecha entre lo planificado y lo ejecutado refleja una debilidad institucional: los gobiernos locales carecen de capacidades técnicas, jurídicas y administrativas para poner en marcha esquemas de gestión complejos y sostenibles.

En segundo término, se constata la falta de claridad en los marcos legales, tanto a nivel nacional como local. Las leyes federales y estatales abordan los instrumentos de gestión de manera general, sin definir con precisión su alcance, modalidades de operación ni mecanismos de coordinación intergubernamental. Ello genera incertidumbre en su aplicación y desincentiva su uso por parte de las administraciones públicas y los actores privados.

Por último, se advierte una ausencia de reglamentación específica que brinde operatividad a los instrumentos. En el caso de Nuevo León, la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano contempla la figura de los polígonos de actuación, aunque no detalla necesidades, procedimientos y criterios técnicos para su puesta en marcha. La falta de reglamentación limita su aplicabilidad y deja amplios márgenes de interpretación, lo que a su vez reduce su eficacia como herramienta de gestión y redistribución de beneficios urbanos.

En conjunto, estos tres factores —falta de aplicación, de claridad normativa y de reglamentación— conforman un entramado de obstáculos estructurales que impiden aprovechar plenamente el potencial transformador de los instrumentos de gestión urbana.



Panorámica de Monterrey. Créditos: Vicraya2 Monterrey. https://www.facebook.com/vicraya2

7.1.1 Aplicación de experiencias al contexto de Nuevo León

El análisis de experiencias en otras entidades y ciudades latinoamericanas permite extraer lecciones valiosas para el contexto de Nuevo León, donde la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) concentra más del 90 % de la población del estado y enfrenta desafíos territoriales y sociales crecientes: expansión descontrolada, segregación espacial, inequidad en la dotación de infraestructura y altos costos ambientales.

En la Ciudad de México, los Sistemas de Actuación por Cooperación han mostrado la viabilidad de articular esfuerzos entre actores públicos y privados para financiar proyectos de gran escala, redistribuyendo parte de las plusvalías generadas por el desarrollo urbano. En Bogotá, los instrumentos de reparto equitativo de cargas y beneficios han permitido captar valor del suelo para invertirlo en espacio público, equipamientos y vivienda social. En São Paulo, los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPACs) han constituido una fuente innovadora de financiamiento urbano, vinculando el crecimiento con la planeación estratégica.

Estas experiencias comparten un principio central: la captura y redistribución del valor urbano generado por la acción pública. En el caso de Nuevo León, este principio puede guiar una nueva etapa de gestión metropolitana, orientada no sólo al crecimiento económico, sino también a la equidad territorial.

La aplicación de estas experiencias requiere, sin embargo, adaptar su lógica a la realidad institucional y normativa del estado. Para ello se proponen tres condiciones básicas:

1. **Fortalecer la capacidad institucional de los municipios y del estado para diseñar, administrar y supervisar instrumentos de gestión, mediante capacitación técnica y coordinación intermunicipal.**
2. **Actualizar y armonizar la normativa, de modo que los instrumentos cuenten con sustento jurídico claro y procedimientos uniformes.**
3. **Promover la transparencia y la participación, garantizando que la gestión urbana se base en acuerdos sociales y no únicamente en decisiones administrativas.**

7.2 Reflexiones finales sobre la planeación urbana, derecho a la ciudad y desarrollo sostenible

La planeación urbana contemporánea enfrenta el reto de trascender su carácter normativo y asumir su función como motor de transformación social y económica. En un contexto de desigualdades territoriales, crisis ambiental y fragmentación institucional, la planeación no puede limitarse a regular el crecimiento: debe ser una estrategia de redistribución, resiliencia y justicia.

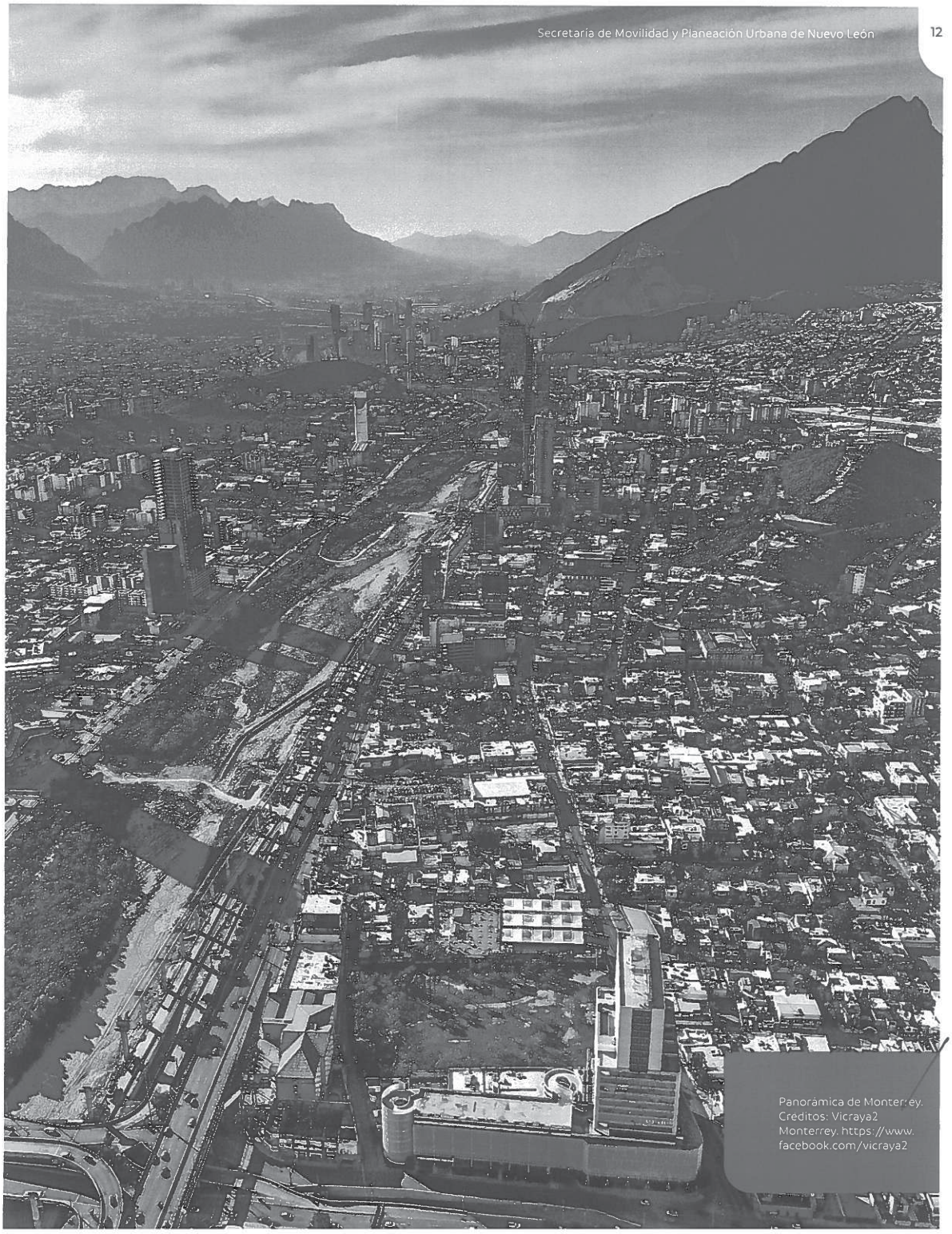
El derecho a la ciudad, entendido como el derecho colectivo a habitar, participar y beneficiarse de la vida urbana, ofrece un marco ético y político para esta transformación. Bajo esta óptica, la planeación y la gestión urbana se convierten en medios para garantizar el acceso equitativo a los bienes y servicios urbanos, y para corregir las desigualdades históricamente acumuladas en el territorio.

La dimensión económica del ordenamiento territorial —especialmente el manejo del valor del suelo y de las plusvalías— constituye una pieza esencial en este proceso. Cada intervención pública genera efectos económicos que deben ser reconocidos y gestionados en favor del bien común. Ignorar este vínculo perpetúa la captura privada del valor colectivo y profundiza la desigualdad urbana.

Asimismo, la sostenibilidad urbana exige integrar de manera transversal las dimensiones ambiental, económica y social. Las ciudades no pueden aspirar al desarrollo si este se basa en la expansión desmedida y en el consumo ineficiente del suelo y los recursos naturales. La planeación territorial debe orientarse hacia modelos compactos, mixtos y conectados, que reduzcan la huella ecológica y fomenten la movilidad sostenible, la eficiencia energética y la calidad de vida.

En este sentido, el papel del Estado es insustituible. Le corresponde coordinar y orientar; pero también innovar y facilitar, conforme a sus atribuciones legales. La gestión urbana debe concebirse como un proceso compartido entre gobiernos, comunidad e iniciativa privada, basado en la corresponsabilidad y la transparencia.

Secretaría de Movilidad y Planeación Urbana de Nuevo León 12



Panorámica de Monterrey. Créditos: Vicraya2 Monterrey. https://www.facebook.com/vicraya2

7.3 Recomendaciones para políticas urbanas futuras

A partir de los hallazgos y reflexiones anteriores, se proponen las siguientes líneas estratégicas para el fortalecimiento de la planeación y la gestión urbana en Nuevo León:

1. Consolidar un marco normativo integral y coherente, que clarifique los alcances, procedimientos y responsabilidades de los instrumentos de gestión urbana, especialmente los Polígonos de Actuación.
2. Elaborar reglamentos específicos que operacionalicen la aplicación de estos instrumentos, estableciendo criterios técnicos, mecanismos de participación y esquemas de financiamiento.
3. Fortalecer la coordinación intergubernamental, mediante instancias metropolitanas que garanticen coherencia territorial y eviten duplicidades normativas.
4. Desarrollar capacidades institucionales en los municipios para diseñar, coordinar y supervisar proyectos de gestión urbana, mediante capacitación continua y apoyo técnico del Estado.
5. Promover la transparencia y la rendición de cuentas, especialmente en los procesos de concertación público-privada y en la redistribución de beneficios derivados del desarrollo urbano.
6. Incorporar mecanismos de captura de plusvalías como fuente estable de financiamiento urbano, asegurando que los beneficios del desarrollo se reinviertan en vivienda asequible, equipamientos y espacio público.
7. Impulsar la participación ciudadana sustantiva, más allá de la consulta formal, mediante procesos deliberativos que integren a comunidades, academia y sociedad civil en la toma de decisiones urbanas.
8. Fomentar la innovación urbana y la gestión integral del suelo, adoptando tecnologías, metodologías y modelos de gobernanza que permitan una planeación dinámica y basada en evidencia.

Estas recomendaciones apuntan a una visión de largo plazo donde la planeación urbana deje de ser un instrumento de control y se convierta en una política pública estratégica, capaz de orientar el desarrollo económico, social y ambiental de la entidad.

El futuro de la planeación y la gestión urbana en Nuevo León depende de la capacidad de las instituciones para vincular la visión con la acción, la norma con la práctica y el valor con la equidad. Los instrumentos de gestión, correctamente diseñados y aplicados, pueden ser la clave para cerrar las brechas territoriales y construir una ciudad más justa, sostenible y democrática.

La guía que aquí concluye no pretende ofrecer respuestas definitivas, sino abrir un campo de reflexión y acción: reconocer que la planeación es una responsabilidad compartida y que, en última instancia, el derecho a la ciudad se materializa no en los documentos, sino en los espacios donde las personas viven, trabajan y construyen comunidad.



Panorámica de Guadalupe
Créditos: Vicraya2
Monterrey. https://www.facebook.com/vicraya2

Bibliografía

Alonso, W. (1964). Location and land use: Toward a general theory of land rent. Harvard University Press. Recuperado en: https://archive.org/details/locationlanduset0000alon/page/n7/mode/2up

Arcia, D., Pinilla, J. F., Rojas, M. J., Herrera Montes, S., & Romero Lopez, T. (2022). Instrumentos de gestión del suelo para el desarrollo urbano: el caso del reagrupamiento parcelario en el área metropolitana de Guadalajara, México. Chevalier, O. (Ed.). Recuperado de: https://doi.org/10.18235/0004145

Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. (2017). Constitución Política de la Ciudad de México. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 5 de febrero de 2017. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/CONSTITUCION_POLITICA_DE_LA_CDMX_14.2.2.pdf

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (1996). Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 7 de febrero de 1996. https://paot.mx/centro/leyes/federales/pdf/DOF/DODF_1996_02_07_LDUDF.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo. (2017, diciembre). Operaciones urbanas: ¿Qué podemos aprender con la experiencia de São Paulo? (Nota técnica IDB-TN-1355). https://doi.org/10.18235/0010378

Biderman, Ciro; Sandroni, Paulo y Smolka O., Martim (2006). Intervenciones urbanas a gran escala: el caso de Faria Lima en São Paulo. En Martim O., Smolka y Mullahy Laura (Eds.) (2010). Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Massachusetts. https://www.lincolninst.edu/app/uploads/2024/04/perspectivas-urbanas-cd-full.pdf

Brenner, N. (2019). New Urban Spaces: Urban Theory and the Scale Question. Oxford University Press.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU.pdf

Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.091. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339

Congreso del Estado de Nuevo León. (2017). Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León. Publicada en el Periódico Oficial No. 146-III, el 27 de noviembre de 2017. Última reforma: 19 de mayo de 2025. https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_asentamientos_humanos_ordenamiento_territorial_y_desarrollo_urbano_para_el_estado_de_nuevo_le/

Congreso del Estado (2021). Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua. POE. https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1536.pdf

Fujita, M., Krugman, P., & Venables, A. J. (2001). The spatial economy: Cities, regions and international trade. MIT Press.

Garza, Gustavo, "La transformación urbana de México, 1970-2010", en Garza, G. y Martha, S. (eds.), Desarrollo urbano y regional: Los grandes problemas de México, México, El Colegio de México. https://libros.colmex.mx/wp-content/plugins/documentos/descargas/II.pdf

Harvey, D. (1973). Social justice and the city. Recuperado en: Edward Arnold. https://erikafontanez.com/wp-content/uploads/2017/09/david-harvey-social-justice-and-the-city.pdf

Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. New Left Review, (53), 23-39. https://newleftreview.es/issues/53/articles/david-harvey-el-derecho-a-la-ciudad.pdf

Harvey, D. (2013). Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Akal.

Hernández, José Álvaro, (2019). Ruralidad y procesos urbanos. En Sobrino, J., & Ugalde, V. (Eds.). Desarrollo urbano y metropolitano en México. Colegio de México. https://www.researchgate.net/publication/333828028_Ruralidad_y_procesos_urbanos_en_Mexico

Holguín Ávila, Raúl (2024). Conferencia 5. Polígonos de actuación y transferencia de potencial urbano en la ciudad. Cuerpo Académico Gestión Urbano-Regional. [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=pn4AWAPHlg0

Instituto Municipal de Planeación (2015). Polígono de actuación zona especial de integración al desarrollo norte (ZEID NORTE). Ayuntamiento de Chihuahua. Recuperado en: https://implanchihuahua.org/Descargables/ep/pa/pazn/PAZN-2016-Documento.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2020. https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/

Kunz, I. y González, G. (2023). Instrumentos para el financiamiento de la ciudad. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/855431/2023_Instrumentos_para_el_financiamiento_de_la_ciudad_ok.pdf

Lefebvre, H. (1978). El derecho a la ciudad. Ediciones Península, Barcelona. Recuperado de: https://www.comunicacionyrurbanidad.org/wp-content/uploads/2018/03/Lefebvre-El-derecho-a-la-ciudad3.pdf

Lincoln Land Policy. (2016, 31 de mayo). Plusvalías del suelo para beneficio de la ciudad [Video]. https://www.youtube.com/watch?v=o2-gqVSuKZE&t=302s

Lincoln Land Policy. (2022, 29 de agosto). Recuperación de plusvalías, explicado. [Video]. https://www.youtube.com/watch?v=z2-It0TyX7w&t=344s

Maleronka, C., & Hobbs, J. A. (2017, diciembre). Operaciones urbanas: ¿Qué podemos aprender con la experiencia de São Paulo? (Nota técnica IDB-TN-1355). Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/10.18235/0010378

Mongui, Gessy (2021). Expansión urbana del Área Metropolitana de Monterrey 2013-2019. CDMX. Colegio de México. https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/4m90dw86b?locale=es

Naciones Unidas. (2017). La Nueva Agenda Urbana. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf

Navarro Delgadillo, J. D. (2022, febrero). Renovación urbana del centro tradicional de Bogotá: Estudio de caso del Plan Parcial Triángulo de Fenicia (Tesis de Máster, Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Barcelona). Dipòsit Digital de la Universitat de Barcelona. https://hdl.handle.net/2445/185904

Pinilla, J. F. (2019). Producción de vivienda inclusiva a través de procesos de Renovación Urbana: el caso del Plan Parcial Triángulo de Fenicia en Bogotá - Colombia. En XIII CTV 2019 Proceedings: XIII International Conference on Virtual City and Territory: "Challenges and paradigms of the contemporary city": UPC, Barcelona, Octubre 2-4,2019.Barcelona: CPSV,2019, p.8730. E-ISSN2604-6512.DOI http://dx.doi.org/10.5821/ctv.8730

Reese, E. (2003) Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Lima, Perú: Lincoln Institute Of Land Policy. Recuperado en: https://www.academia.edu/1226364/Instrumentos_de_ gesti%C3%B3n_urbana_ fortalecimiento_del_rol_del_municipio_y_desarrollo_con_ equidad

Reese, E., Maleronka, C. y Rojas, M. C (2023). Grandes Proyectos Urbanos: conceptos y lecciones de política en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado en: https://go.lincolninst.edu/Reese_WP23ER1.pdf

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) (2013). Sistemas de Actuación por Cooperación. [25 diapositivas]. Gobierno de la Ciudad de México. Material compartido por ex-funcionarios de la dependencia.

Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET) (2021). Ordenamiento Territorial Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial Regional. Plan Regional de Integración Urbana de la Región Denominada "Tapalpa". Jalisco. https://siga.jalisco.gob.mx/ordenamiento/archivos/Tapalpa/Elaboracion/03_Publicacion.pdf

Smolka, M. (2013). Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/implementing-value-capture-in-latin-america-full_1.pdf

Smolka, M., & Amborski, D. (2000). Value capture for urban development: An inter-American comparison. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/1279_Smolka%20Final.pdf

Smolka, M. y Furtado, F. (2013). Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado en: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full_0.pdf

Soja, E. W. (2010). Seeking spatial justice. University of Minnesota Press.

La presente guía, aunque no vinculante, ofrece un marco operativo teórico para la incorporación y puesta en marcha de los polígonos de actuación como instrumentos de gestión urbana en el estado de Nuevo León. El documento vincula el enfoque del derecho a la ciudad con la gestión del valor del suelo en las áreas urbanas, reconociéndolo como un elemento estratégico para fortalecer la intervención pública en el territorio y promover un desarrollo urbano más ordenado, equitativo y sostenible.

Dirigida a servidores públicos, tomadores de decisión y profesionales del desarrollo urbano, la guía traduce disposiciones normativas en una ruta estructurada de acción. Para ello, define criterios, procesos y mecanismos de concertación, financiamiento y ejecución que facilitan la transición de la planeación normativa hacia una gestión activa del territorio. En este sentido, se concibe como una herramienta técnica para apoyar la toma de decisiones y consolidar la capacidad institucional en la gestión del suelo urbano.

Dr. Mauricio Moncada Santoyo
Subsecretario de Ordenamiento Territorial y del Espacio Público (SSOTEP)

Arq. Bernardo Ríos Mejía
Director de Gestión de Distritos y Polígonos de Actuación (DGDPA)

EL GOBIERNO DEL
NUEVO
NUEVO LEÓN



http://sistec.nl.gob.mx/Transparencia_2015_LyPOE/Acciones/PeriodicoOficial.aspx