



CÁTEDRA UNED-INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

Máster en Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano Sostenible 2023

Desafíos de la planeación y la gestión en la renovación urbana: Estudios de caso Madrid Nuevo Norte y la Zona Central en el Programa de Desarrollo Urbano de Monterrey

TANIA ROMERO LÓPEZ
JURISTA, MÉXICO

TUTORA: CLAUDIA ACOSTA

Resumen: El estudio compara los procesos de reforma urbana en Madrid, España y Monterrey, en México focalizándose en la ejecución de instrumentos de planeación y de gestión. Analiza mecanismos y herramientas aplicadas para la gestión del planeamiento en ambos casos de estudio. Madrid Nuevo Norte, especialmente el Área de Planeamiento Específico Chamartín, presenta lecciones aprendidas, como la gestión poligonal, juntas de compensación y compromisos anticipados desde el planeamiento. Mientras que destaca la ambigüedad en la ejecución y la necesidad de desarrollar herramientas articuladas para el caso mexicano. El estudio busca ofrecer recomendaciones para mejorar la ejecución del planeamiento urbano en Monterrey, considerando lecciones de Madrid Nuevo Norte así contribuir a un desarrollo urbano más efectivo y coordinado en la ciudad mexicana.

Palabras clave: Análisis comparado, gestión de suelo, planeamiento urbanístico, implementación.



Challenges of planning and management in urban renewal: Case studies of Madrid Nuevo Norte and the Central Zone in the Monterrey Urban Development Program

Abstract: The study compares the urban reform processes in Madrid, Spain and Monterrey, Mexico, focusing on the implementation of planning and management instruments. It analyzes mechanisms and tools applied for planning management in both case studies. Madrid Nuevo Norte, especially the Specific Planning Area Chamartín, presents lessons learned, such as polygonal management, compensation boards, and early commitments from planning. Meanwhile, it highlights the ambiguity in execution and the need to develop articulated tools for the Mexican case. The study seeks to offer recommendations to improve the execution of urban planning in Monterrey, considering lessons from Madrid Nuevo Norte, thus contributing to a more effective and coordinated urban development in the Mexican city.

Keywords: Comparative analysis, Land management, urban development planning, implementation

ÍNDICE

1. Introducción. 2. Marco teórico t desarrollo. Consideraciones metodológicas. 3. Caracterización del Caso de Estudio Madrid Nuevo Norte. 4. Componentes de gestión en España para la ejecución de lo planeado, ejemplo de Madrid Nuevo Norte. 5. Caracterización del Caso de Estudio de la Zona Central de Monterrey. 6. Similitudes y diferencias entre los casos estudiados. 7. Conclusiones. Referencias bibliográficas. Listado de abreviaturas.

1. Introducción

Lo urbano está en constante movimiento y transformación, los desafíos presentados por la crisis climática, la de vivienda, el aumento de la desigualdad, el acelerado fenómeno de urbanización entre otros, cambian más rápido de lo que las ciudades son capaces de responder y adaptarse a ellos; afectando la calidad de vida y el acceso a derechos de las personas que las habitan. En el caso mexicano, su dificultad adaptativa en buena medida se debe a la rigidez y ambigüedad de las normas que las regulan y que permiten o no a los actores acceder a mecanismos para gestionar lo programado en los diferentes instrumentos de planeación. Esto genera un vacío entre lo que se planea y su ejecución, derivando en frustración, falta de credibilidad en los instrumentos e instituciones y el aumento de la apatía ciudadana por involucrase en los procesos de hacer ciudad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (en adelante CPEUM) concebida en 1917, no consideraba al problema de la rápida urbanización como uno de los grandes asuntos a tratar desde su concepción, pues aquello que se discutía en torno al territorio tenía que ver fundamentalmente con el reparto agrario. De ahí que la forma de concebir el control a la propiedad privada en el ámbito urbanos se ha fundado en el principio básico de la función social. No fue hasta la década de los 70's que se desarrolló la llamada "reforma urbana" con la que la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) estableció las bases para un sistema de planeación nacional. (AZUELA,A & Cancino, M.A., 2007).

Esta reforma urbana, si bien buscaba operacionalizar el principio de la función social de la propiedad a través del establecimiento de un sistema y una base principialista para la actuación de las autoridades, no logró conformar los mecanismos normativos para ponerlo en práctica (AZUELA,A & Cancino, M.A., 2007). En 2016, en el marco de las discusiones globales en torno a la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, surgió la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante LGAHOTDU o Ley General). La nueva Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional, hace un esfuerzo por clarificar las competencias concurrentes en materia de planeación, regulación y administración de los asentamientos humanos, así como por dotar de mecanismos y herramientas que habiliten la ejecución del planeamiento.

No obstante, la Ley General de 2016 replica la lógica de la LGAH de 1976 en cuanto a la forma en la que ordena los procesos urbanos, es decir, la planeación. En particular, en que establece una aparente disociación entre planear y regular (gestionar) dichos procesos. A pesar de reconocer causas de utilidad pública y temas de interés metropolitano, pareciera que la planeación quedara fuera de los procesos urbanos de gestión y regulación, en el sentido coercitivo del establecimiento de límites a la propiedad privada.

El presente documento se enfoca en analizar dos casos de estudio, el primero aborda la manera en la que el planeamiento español vincula la gestión como una parte del ejercicio de planeación en sí mismo, habilitando así procesos urbanos claros y articulados para atender retos de la

ciudad de forma sistémica en procesos de regeneración urbana. Por otro lado, se muestra el caso de estudio de la zona centro del municipio de Monterrey en México, como un intento del planeamiento por habilitar mecanismos de gestión. Posteriormente se proponen soluciones a partir de los aprendizajes obtenidos del análisis derivado de ambos contextos.

Considerando la propuesta e implicaciones del proyecto de renovación urbana de Madrid Nuevo Norte (en adelante MNN) y la propuesta para la zona centro en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2013 a través de sus programas, estrategias y el Programa Parcial Distrito Norte Monterrey¹; se propone un análisis comparativo para abordar, a través de la presentación de casos específicos en Monterrey los retos para la ejecución de lo planeado y elementos aplicables. Los resultados se enfocarán en identificar retos y oportunidades para la intervención del sector público municipal en México para alcanzar objetivos derivados de planes de escala mayor.

1.1. Justificación del tema elegido

El Área de Planeamiento Específico Centro de negocios Chamartín, supone un ejercicio comparable con el caso de la Zona Central del Municipio de Monterrey, en virtud de que se tratan de grandes procesos de renovación urbana en ciudades de similar tamaño y en los que intervienen una serie de instrumentos de planeamiento y mecanismos para su gestión sobre los que es posible aprender lecciones que detonen reflexiones en torno a la ejecución de lo planeado como una oportunidad para la mejora de las ciudades.

Del material revisado sobresalen elementos que pudieran servir a manera de lecciones aprendidas para ambos casos de estudio en el sentido de:

- a) la identificación de elementos comunes de las actuaciones urbanísticas para la identificación de potenciales proyectos de regeneración urbana con una visión o lógica de ciudad;
- b) el rol de las dependencias públicas municipales en la conducción y alcance de los objetivos de planeación en proyectos de regeneración urbana;
- c) la adecuada distribución de cargas y beneficios a partir de la habilitación de lineamientos y herramientas que permitan la ejecución de lo planeado.

Además de lo anterior, el momento para el desarrollo de este estudio resulta idóneo para gestionar la posible integración de los resultados como parte de los trabajos de actualización de los planes de desarrollo urbano del Municipio de Monterrey.

La importancia de fortalecer los procesos de regeneración urbana está íntimamente relacionada con la sostenibilidad y la capacidad de las ciudades de ser verdaderos espacios de garantía de derechos. Un sistema adecuado de gestión del planeamiento puede hacer contrapeso al hecho de que el mercado no busca garantizar procesos de producción y reproducción de ciudades respetuosos de derechos sociales, económicos, culturales y ambientales (REESE,E.; MALERONKA,C.; ROJAS, M.C., 2023). Luego entonces deben definirse reglas claras para resolver las tensiones entre los derechos de la colectividad y la maximización de ganancias privadas.

¹ El Distrito Norte Monterrey es un polígono de 208.6 hectáreas de superficie en las que se localiza un antiguo patio de trenes y una vía ferroviaria; así como universidades, estaciones de transporte público (Metro y EcoVía), antiguos predios de uso industrial, industrias en funcionamiento y zonas habitacionales.

1.2. Problema y finalidad del trabajo

El proceso actual de reforma urbana con visión al 2040 del municipio de Monterrey, evidencia la necesidad de generar mecanismos que permitan al sector público dotar a los instrumentos de planeación de herramientas que habiliten su ejecución. Una de las principales críticas al modelo actual de desarrollo urbano de Monterrey es que los elementos habilitados como parte de las estrategias del PMDU es que han sido utilizadas sin seguir el mandato Constitucional de procurar la función social del suelo, es decir sin generar beneficios para la ciudad. Esto, sumado a la falta de claridad y ambigüedad de las normas existentes han traído como resultado el aumento en los valores de suelo, la sobrecarga de la infraestructura compartida y el aumento de las brechas sociales en la zona centro de Monterrey alejándose de la visión señalada en el planeamiento urbano.

La legislación y regulación urbana actuales carecen de mecanismos y herramientas articuladas que permitan que los proyectos de inversión y los nuevos desarrollos tengan resultados que generen valor a la ciudad de manera equitativa ayudado al alcance de las metas planteadas en la planeación urbana. Las ausencias en normativas se agravan en los grandes proyectos de regeneración urbana pues su escala sugiere interrelaciones complejas que conllevan efectos socioeconómicos y políticos en su implementación.² Para atender esto es preciso identificar cuando menos:

- Una estructura de gestión para permitir la colaboración entre actores públicos y privados bajo sistemas de actuación claramente definidos.
- Requerimientos de financiamiento para la implementación de los requerimientos de las intervenciones para la renovación urbana, incluyendo las necesidades de infraestructura y mantenimiento de las acciones de urbanización.
- La creación e implementación de nuevos procesos que permitan intervenir la forma predial actual, dotando de certeza a las personas propietarias de suelo, al tiempo que se visualiza la ejecución del planeamiento bajo una lógica articulada de polígonos y no “lote por lote”.
- Una nueva forma de abordar la planificación urbana, dado que los grandes proyectos de renovación urbana y los retos actuales de la ciudad suelen exceder los límites de las normativas y políticas existentes.³
- Reglas establecidas desde la planeación que garanticen la ejecución y el reparto de cargas y beneficios de la urbanización.

² LUNGO, M; Grandes proyectos urbanos. Desafío para las ciudades latinoamericanas. En SMOLKA, M.O. y MULLAHY, L (Eds.); *Perspectivas Urbanas, Temas Críticos en políticas de suelo en América Latina*, (pp. 293-299). Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute for Land Policy, 2007. Original: **Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina**

³ Idem

1.3. Objetivos

General

Analizar los mecanismos para la ejecución de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano en México a partir de un análisis del caso de la Zona Central de Monterrey comparado con aprendizaje del caso Madrid Nuevo Norte, específicamente estudiando el APE 05.31 Centro de Negocios Chamartín, con ello se busca identificar obstáculos y proponer soluciones que mejoren la gestión de lo planeado en los municipios mexicanos desde tres perspectivas: la utilidad de los instrumentos de planeación, el involucramiento de los actores en el proceso de ejecución de lo planeado y la lógica de planeación a escala poligonal.

Específicos

- 1.- Reflexionar sobre la utilidad de los instrumentos de planificación de escala específica en cuanto a su capacidad de lograr metas de planeación a partir de compromisos que contribuyan a mejorar las condiciones de habitabilidad de la ciudad en su conjunto. Este análisis se centrará en el caso del Distrito Norte Monterrey, un plan parcial (de menor escala de planeación en México) modificando usos de suelo y otros lineamientos sin resultar en un abordaje integral de necesidades de ciudad, se comparará con el Plan General de Ordenación Español.
- 2.- Explorar el establecimiento de **mecanismos de coordinación** de actores para la gestión de lo planeado, a partir del análisis del caso Corredor Ocampo a la luz del sistema de actuación utilizado en Madrid Nuevo Norte, en específico las juntas de compensación del Centro de Negocios Chamartín como alternativa para mejorar la capacidad de respuesta a las necesidades urbanas más amplias y fomentar la colaboración entre diferentes actores en la planificación y ejecución de proyectos urbanos.
- 3.- Evidenciar la necesidad de establecer **lógicas de planeación a escala poligonal** con mecanismos de incentivo que operen de manera **articulada** para la equidistribución de cargas y beneficios mediante el análisis del mecanismo de ejecución conocido como DOT (en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Monterrey y su Reglamento de Zonificación) y sus efectos a escala de lote sin ser una práctica integral como las observadas en el Área de Planeamiento Específico Madrid Nuevo Norte y el sistema de reparcelación español.

1.4. Alcances del estudio y reto académico

Los alcances del presente estudio serán la identificación de lecciones aprendidas valiosas para municipios mexicanos, en particular para el caso de Monterrey, en su actual contexto de reforma urbana, en cuanto a mecanismos y herramientas que habilitan la ejecución de lo planeado. Las lecciones permitirán el desarrollo de recomendaciones, a partir del análisis del caso del proyecto Madrid Nuevo Norte, que mitiguen el riesgo de que los nuevos planes de desarrollo urbano en el municipio carezcan de lineamientos claros y mecanismos para garantizar la ejecución del planeamiento y la garantía de la función social del suelo.

La escala de análisis se delimita al polígono que comprende la zona central del municipio de Monterrey. Se analizarán las atribuciones municipales en materia de planificación y de ejecución del planeamiento identificando los mecanismos clave que conforman el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Monterrey, incluyendo estrategias, políticas, e incentivos para el desarrollo urbano. La implementación práctica de estos mecanismos será examinada a través de tres casos, el Plan Parcial del Distrito Norte que emana del PMDU, los efectos de la implementación de la política DOT; y la experiencia del proyecto Corredor Ocampo en el que se estableció un mecanismo de coordinación de actores para garantizar un reparto equitativo de cargas entre proyectos que aprovechan los incentivos señalados en el PMDU en la zona centro.

Posteriormente se analizan los mecanismos de ejecución de lo planeado para el caso de Madrid Nuevo Norte, específicamente Centro de Negocios Chamartín. Se hace un énfasis en identificar tres elementos principales. Primero, la gestión del planeamiento mediante el desarrollo de polígonos siguiendo una lógica secuencial que establece cargas previo a aprobar la ejecución. Segundo, los sistemas de actuación en particular las Juntas de Compensación para la articulación de los actores que participan en el proceso de regeneración urbana. Finalmente, la determinación de compromisos de ciudad establecidos desde el planeamiento y los cuales deben ser cumplidos durante la ejecución.

El análisis anterior se realiza en el contexto del desafío académico relacionado con los “criterios de ordenación integral y ponderación de los diversos usos para la sostenibilidad integral” Este enfoque se centra en evaluar la capacidad de los planes de desarrollo urbano para materializarse en la realidad, adaptándose a las nuevas necesidades sociales, ambientales y económicas que las ciudades requieren. Todo esto se realiza bajo una reflexión sobre los contrastes entre los planes vigentes y las normas establecidas para su gestión (ejecución de la planificación), así como los mecanismos de financiamiento para la realización de los proyectos estratégicos.

2. Marco teórico y desarrollo. Consideraciones metodológicas

El desarrollo del presente análisis inició con la definición del problema de estudio enfocado en la distancia existente entre el planeamiento y su ejecución en el caso mexicano, visto desde la lógica de un caso de estudio español en la que se articulan los mecanismos de coordinación de los actores, la asignación de corresponsabilidades y la distribución de cargas y beneficios derivados de procesos de regeneración urbana. El estudio inicia con la definición del problema a abordar, centrado en las carencias de mecanismos y herramientas estructuradas de las legislaciones y regulaciones urbanas actuales que permitan la ejecución del planeamiento en los municipios mexicanos (utilizando el caso de Monterrey, Nuevo León).

Con el propósito de profundizar en el estudio, se procede a hacer un contraste por medio de la investigación de los casos, la Zona Centro de Monterrey y Madrid Nuevo Norte, la comparación se justifica considerando la relevancia para los objetivos de la investigación. Entonces, se realiza un análisis cualitativo de ambos casos de estudio iniciando con una revisión normativa, donde se examinan los sistemas de planeación aplicables y las atribuciones de los municipios en materia de planeación y ejecución de lo planeado. Esto permite una comprensión profunda de las condiciones legales y regulatorias que enmarcan los alcances del planeamiento para el desarrollo urbano en ambos casos. Posteriormente, se identifican los objetivos de planeación y las estrategias propuestas para el alcance de estos. Luego, se profundiza en el análisis de los mecanismos para la ejecución de lo planeado.

La comparación de los hallazgos entre los casos de estudio constituye la siguiente etapa del estudio y para finalizar, se reflexiona sobre lecciones aprendidas, destacando las mejores prácticas y mencionando futuras estrategias.

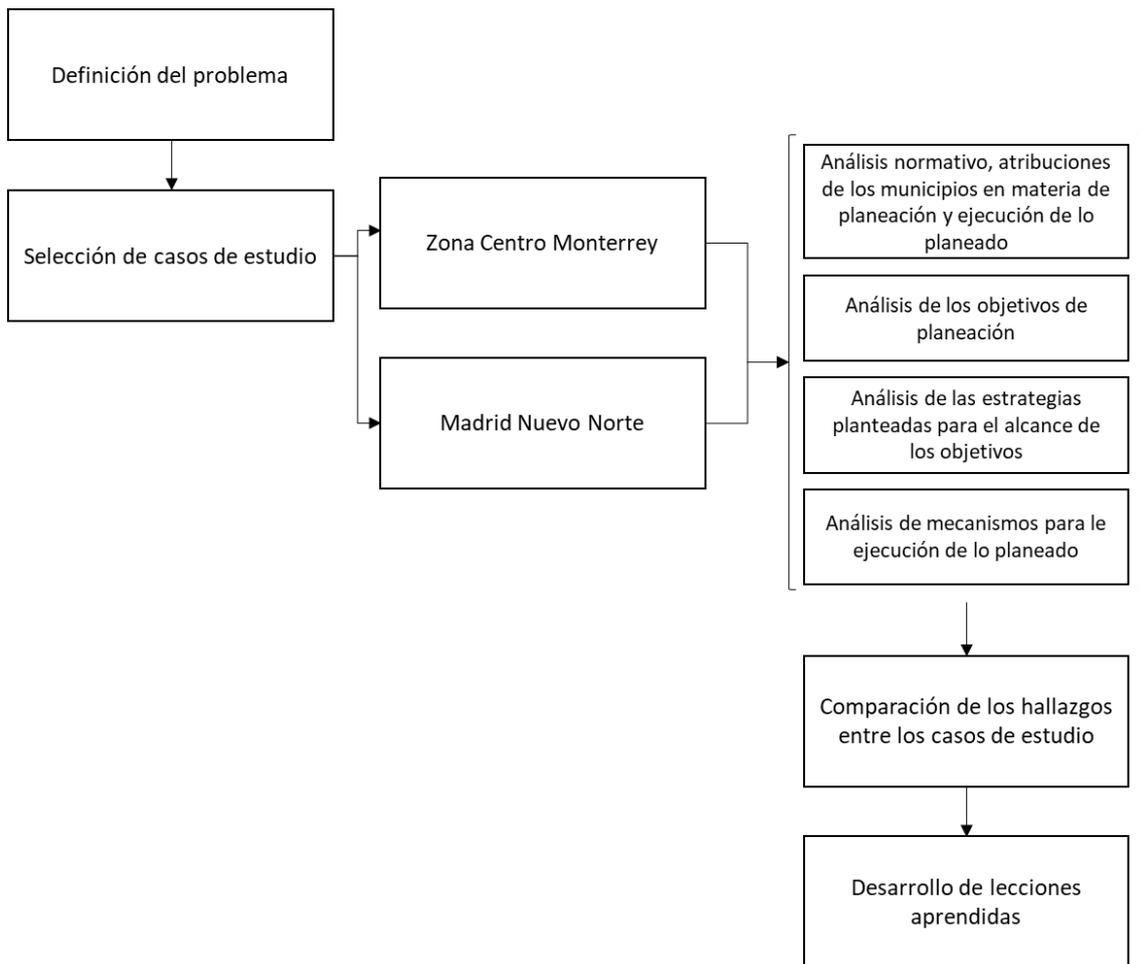


Figura 1. “Diagrama metodológico”. (Elaboración propia)

2.1. Conceptos básicos

En esta sección se definen los conceptos básicos que serán utilizados para el análisis.

- Ámbitos de ejecución: “El ámbito de ejecución, bajo cualquier denominación que revista en la legislación autonómica -unidad de actuación (UA), unidad de ejecución (UE), polígono, etc.-, es el espacio físico predeterminado para la más adecuada ejecución sistemática del planeamiento tanto en su aspecto material (urbanización) como en su aspecto jurídico (cesión y equidistribución)”⁴.
- Ejecución del planeamiento: Según el Diccionario panhispánico del español jurídico la ejecución del planeamiento son el conjunto de actuaciones para hacer realidad las previsiones de los planes⁵.
- Gestión de lo planeado: El diccionario panhispánico del español jurídico hace referencia al conjunto de actuaciones para hacer realidad las previsiones de los planes.

⁴ Salvador. (2012). *Ámbitos de Ejecución*. <https://espana.leyderecho.org/ambitos-de-ejecucion/>

- Gestión urbanística: "Conjunto de procedimientos establecidos en la legislación urbanística para la transformación del uso del suelo, y especialmente para la urbanización de este, de acuerdo con el planeamiento urbanístico." (Gestión urbanística, s.d.)
- Instrumento: En el contexto del desarrollo urbano, un instrumento son aquellos documentos que determinan el régimen de los usos y las construcciones en un ámbito concreto. En ellos se indica, lo que se puede hacer o tener que hacer en el terreno (Instrumentos De La Ordenación Urbanística- Junta de Andalucía, n.d.)
- Plan de desarrollo urbano municipal: Según el Artículo 40 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016, los planes y programas municipales de desarrollo Urbano "señalarán las acciones específicas necesarias para la Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población, asimismo establecerán la Zonificación correspondiente".
- Plan Parcial de Desarrollo Urbano: instrumento a través del cual un Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población puede ser actualizado y complementado mediante la incorporación de los resultados de la planeación a mayor detalle y profundidad
- Polígono de actuación: área que el plan de desarrollo urbano del Centro de Población considera sujeta a acciones de mejoramiento urbano de renovación y regeneración. 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 y de un plan parcial de desarrollo urbano cuando sea promovido por la autoridad municipal o estatal. (Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León)
- Polígono: "Trozos amplios de terreno para los que de forma global y unitaria se realizará la obra de urbanización" (Blanc Clavero, 2022)
- Proyecto de regeneración o renovación urbana: Este tipo de proyectos buscan la transformación de zonas ya desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas existentes, para aprovechar al máximo su potencial de desarrollo. Estas zonas se encuentran en una de las siguientes situaciones: a) deterioro ambiental, físico o social; conflicto funcional interno o con el sector inmediato; o, b) potencial estratégico de desarrollo de conformidad con el modelo de ordenamiento de la ciudad.(REESE,E.; MALERONKA, C.; ROJAS, M.C. 2023)
- Sistema de compensación por medio de relación propietario-junta: Se refiere a un sistema de actuación urbanística en el que los propietarios de suelo trabajan conjuntamente para cumplir con ciertas obligaciones y beneficios en el ámbito de la urbanización. La Junta de Compensación es la entidad encargada de organizar y realizar la distribución equitativa de las cargas y beneficios de la ejecución, fijar criterios de valoración de las fincas aportadas y establecer criterios de adjudicación de las fincas resultantes. (Blanc Clavero, s.d.) (Mínguez Jiménez, s.d.)
- Unidad de ejecución, unidad de actuación, ámbito de actuación o de ejecución: espacio acotado de urbanización conjunta: Utilizado en la legislación autonómica española, son términos que refieren al espacio físico predeterminado para la más adecuada ejecución del planeamiento tanto en su aspecto material como su aspecto jurídico (Salvador, 2012)

3. Caracterización del Caso de Estudio Madrid Nuevo Norte

En el contexto español y su derecho urbanístico, la gestión del planeamiento en proyectos de renovación urbana se entiende como un proceso complejo y multidimensional que integra la legislación y las directrices urbanísticas articulando los intereses tanto colectivos como privados.



La planificación urbana, como instrumento primordial, tiene fundamento en la Ley del Suelo y normativas específicas a nivel autonómico y local, estableciendo el marco de actuación para la ejecución de grandes proyectos urbanos bajo una lógica articulada y de sistema. Estos proyectos de renovación urbana, como Madrid Nuevo Norte que es el caso de estudio de este análisis, involucran un modelo de gestión del planeamiento que contempla la participación y consulta ciudadana, la evaluación de impacto ambiental, la coordinación interinstitucional y la articulación de instrumentos de gestión urbanística, como los planes urbanísticos y las juntas de compensación que resultan relevantes para cerrar la brecha entre lo que se planea y lo que sucede en las ciudades.

La gestión del planeamiento del modelo español busca tener una visión de regeneración integrada que exige la aplicación de los principios de sostenibilidad, equidad social y desarrollo económico, donde el establecimiento de reglas claras para balancear intereses públicos y privados se convierte en una herramienta para garantizar la viabilidad técnica, la legalidad y la legitimidad en la configuración del espacio urbano. Es en este contexto que el análisis del caso Madrid Nuevo Norte como gran proyecto de regeneración urbana cobra relevancia en cuanto a su gestión.

Actualmente, en el Norte de Madrid se están desarrollando proyectos de relevancia y diversidad en cuanto a su escala y naturaleza. Entre ellos se encuentran la reforma y ampliación del Hospital La Paz con una inversión autonómica de 500 M€; la creación de un Bosque Metropolitano que será un anillo forestal de 75 km para la ciudad, la remodelación del nudo de tráfico estratégico Nudo Norte cuyo objetivo es la reducción de hasta el 70% de emisiones de CO₂, la transformación del Estadio Santiago Bernabéu y la construcción del complejo terciario CLESA y la IE Tower que incluyen usos mixtos con oficinas, hoteles, residencias para estudiantes, una escuela de negocios, una clínica privada (Quirón) y 16.000 m² de áreas comerciales y de ocio.

En ese contexto de renovación y regeneración urbana el proyecto Madrid Nuevo Norte, es un área relevante del entramado urbano de Madrid. En la zona de actuación del proyecto se encuentra la estación Madrid-Chamartín-Clara Campoamor, con potencial de conexión con el resto de la ciudad y el territorio español. Además, de tener proximidad con el aeropuerto internacional Adolfo Suárez Madrid-Barajas. Este proyecto se sitúa en un sitio accesible pues cuenta con una red de transporte público interconectada y con acceso directo a vías de comunicación, como las autopistas M-30, M-40 y A-1. Cuenta con una extensión aproximada de 2,25 millones de metros cuadrados en los cuales hay potencial de 2,6 millones de metros cuadrados edificables.

Madrid Nuevo Norte, busca posicionarse como un proyecto de regeneración urbana que redefinirá la ciudad incluyendo proyectos de vanguardia y criterios de sustentabilidad. MNN tomó alrededor de 30 años de planeación, incluyendo un proceso participativo entre 2016 y 2019 para dotar de sustento a la actualización del Plan General de Ordenación Urbanística de Madrid⁶

Madrid Nuevo Norte presenta una visión de “Una acción estratégica, Un entorno denso, compacto y mixto”. La actuación urbana de Madrid Nuevo Norte se caracteriza por la densidad, la compacidad y la mezcla de usos, buscando con ello fomentar la vida urbana, la actividad

⁶ MADRID NUEVO NORTE (2022). Comunidad de Madrid y DCN firman el Convenio para iniciar las actuaciones en la nueva línea del metro. Artículo. Sitio Web. <https://creamadridnuevonorte.com/noticia/comunidad-de-madrid-y-dcn-firman-el-convenio-para-iniciar-las-actuaciones-de-la-nueva-linea-de-metro/>

económica y el bienestar ciudadano a todas las escalas. Lo anterior con el objetivo de establecer una centralidad para la actividad económica de manera integrada con usos residenciales alrededor de la estación de Chamartín.

Es importante agregar que, aunque es posible aprender lecciones valiosas del sistema de planeación español, no debe omitirse reconocer que este no es perfecto. Si bien, en España la planificación urbana se lleva a cabo al margen de consideraciones amplias, priorizando calcular beneficios económicos suficientes para evitar que los proyectos resulten inviables, esto no significa que la implementación carezca de retos. Particularmente, en el momento de la reparcelación y en la asignación de cargas, se evidencian las luchas detalladas y se revelan deficiencias en el modelo actual. En adelante se analizará el sistema de planeación español, sus objetivos de desarrollo y las herramientas relevantes de gestión del planeamiento.

3.1. Sistema de planeación y objetivos de desarrollo del Plan General

El sistema de planeación urbana en España aborda de manera integral la regeneración y renovación urbanas, reconociendo la interdependencia de los problemas y la necesidad de incluir soluciones colectivas para ellos. (CEREZO, A., 2023) Esta aproximación se basa en la premisa de que los desafíos que enfrentan las ciudades no pueden ser abordados de manera aislada, pues requieren una perspectiva que considere su complejidad y la interrelación de factores sociales, económicos y ambientales. Así, la regeneración y renovación urbanas en el sistema de planeamiento español se conciben como procesos transformadores del tejido físico de las ciudades, que además buscan responder a las necesidades de la comunidad, promoviendo la participación ciudadana y la corresponsabilidad en la búsqueda de soluciones a los problemas urbanos como compromiso compartido entre gobierno, sociedad civil y sector privado. (CEREZO, A., 2023)

Para lograr lo anterior, el sistema Español se divide en tres grandes ramas, a saber planeamiento u ordenación; gestión y ejecución del planeamiento; y disciplina urbanística. Esta visión de sistema resulta relevante para el presente análisis toda vez que en su evolución jurídica se ha reconocido de manera integrada a la gestión como parte del propio planeamiento. Esto ha permitido establecer límites a la propiedad privada a implementarse de manera coercitiva y reglas claras para el balance de cargas y beneficios que habilitan llevar a cabo objetivos de planeamiento en procesos regenerativos.

La aprobación de la Constitución Española de 1978 marcó un hito significativo en la historia del urbanismo al conceder a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) la competencia exclusiva en esta área, mientras que reservaba al Estado aquellas competencias que, aunque no fueran estrictamente urbanísticas, tenían un impacto considerable en este campo. Estas competencias abarcaban aspectos como la garantía de igualdad en derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1ª), la legislación civil (art. 149.1.8ª), la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª), el marco jurídico de las Administraciones públicas y los procedimientos administrativos (art. 149.1.18ª) y la legislación básica sobre protección ambiental (art. 149.1.23ª).

Inicialmente, el Estado estableció un marco competencial a través de la Ley 8/1990, abordando aspectos específicos relacionados con el suelo y las valoraciones. Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 invalidó varios artículos de esta ley y su Texto Refundido de 1992, negando al Estado la capacidad de legislar de manera supletoria. Implícitamente, esta sentencia instó a las Comunidades Autónomas a desarrollar sus propias leyes en materia urbanística. Este cambio dio origen a los 17 sistemas legales autonómicos vigentes en la actualidad, aunque se reconoce la existencia de una legislación estatal básica que puede influir en las competencias autonómicas sobre la planificación urbana.

Por su parte, la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU), además de regular el régimen urbanístico del derecho de propiedad, condicionando las facultades de uso disfrute y exploración del mismo a la legislación y a los instrumentos de ordenación urbanística; contiene elementos clave que condicionan la regulación de los instrumentos de planeamiento por parte de la legislación autonómica:

- **Igualdad en derechos y calidad de vida:** Establece condiciones básicas para asegurar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos constitucionales relacionados con el suelo y la calidad de vida, incluyendo el derecho a una vivienda digna.
- **Motivación y participación pública:** Exige la motivación de las decisiones de planeamiento en base a intereses generales, así como garantiza la transparencia y la participación pública en el proceso de elaboración de estos planes.
- **Evaluación ambiental y económica:** Obliga a ponderar los efectos de los planes en el medio ambiente y la economía, exigiendo su evaluación, seguimiento y coordinación con la legislación sectorial.
- **Reserva de suelo para vivienda protegida:** Establece criterios para asegurar una reserva de suelo para vivienda protegida, buscando un tratamiento uniforme en todo el territorio nacional, en línea con el derecho constitucional a la vivienda. Además, se enfoca en garantizar la viabilidad económica y el equilibrio entre beneficios y cargas para los propietarios afectados, y exige un seguimiento adecuado de la ejecución del plan urbanístico para corregir desviaciones.

Destaca también que el TRLSR (Capítulo III) legisla con respecto a deberes y cargas para el suelo en situación de urbanizado, en cuanto a que entiende el uso no solo como derecho sino como deber. Esto incluye de manera enunciativa, complementar la urbanización con requisitos y condiciones establecidas para la edificación, cumplir con los plazos definidos para edificar y la obligación de participar en la ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas.

En ese sentido, el artículo 9 de la Ley 9/2001 de Suelo, de la Comunidad de Madrid menciona la delimitación del contenido de las facultades urbanísticas susceptibles de adquisición y condicionando su ejercicio por la función social. Así como el cumplimiento de los deberes como condición previa para el ejercicio de las facultades urbanísticas que se definen y regulan en la Ley. Teniendo como objetivo la función que los terrenos sirvan para la colectividad.

El sistema español incorpora además mecanismos de coordinación entre diversos actores involucrados en los proyectos de regeneración y renovación urbanas. Este sistema no solo se limita a la transformación física de los espacios, sino que asigna corresponsabilidades a los distintos actores, reconociendo y cuantificando las cargas y beneficios asociados. La relevancia de este enfoque radica en su capacidad para articular y balancear los intereses de la colectividad, el sector público y el privado, a través de instrumentos de gestión que permiten una distribución equitativa de las responsabilidades y ventajas derivadas de los proyectos urbanos.

En el caso de Madrid Nuevo Norte, los componentes de planeación se resumen en la Modificación Puntual al Plan General de Regeneración Urbana de Madrid (PGOU) que incluye diferentes documentos tales como informes técnicos de las dependencias y la administración, jurídico, guías de correcciones en planos, acuerdos de cumplimientos entre los actores. Tiene cuatro Ámbitos de Ordenación que establece diferentes elementos como los parámetros de edificabilidad, zonas de verdes, equipamientos, suelos para vialidad, suelo con destino a redes públicas y viviendas protegidas. Esto es habilitado a través de ámbitos de actuación específicos que tienen, por ejemplo, las Áreas de Planeamiento Específico como es el caso de Centro de Negocios Chamartín, las normativas urbanísticas particulares, una distribución pormenorizada

de usos de suelo, establecen criterios de sostenibilidad financiera y la organización para la gestión de la ejecución.

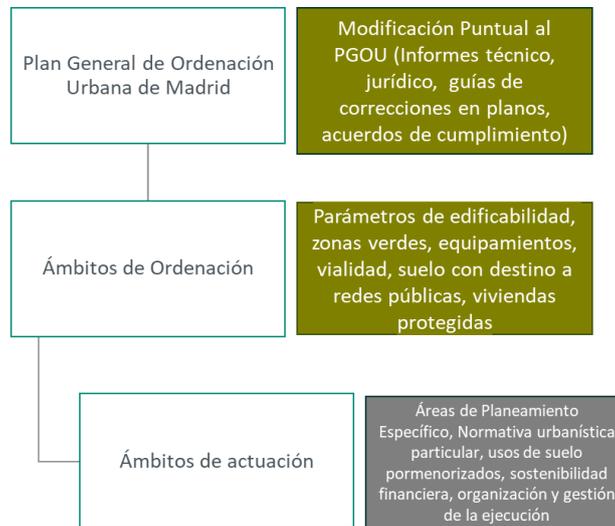


Figura 2. “Componentes de planeación del caso Madrid Nuevo Norte”. (Elaboración propia)

3.2. Análisis de las competencias y atribuciones municipales en materia de planeación y administración del desarrollo urbano en el sistema español

En el sistema urbanístico español, los municipios tienen la atribución desarrollar y ejecutar los instrumentos de ordenación urbanística a nivel local. Estas atribuciones municipales se basan en la capacidad de elaborar y aprobar instrumentos de planeamiento urbanístico como los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU). Estos instrumentos, que definen la estructura, usos del suelo, edificación, y demás aspectos relacionados con el desarrollo urbano en el ámbito de cada municipio, otorgando directrices específicas para su crecimiento y organización, integran también el reconocimiento de los ámbitos de actuación y sus normas de gestión.

Los municipios en España tienen también la competencia de controlar la ejecución de las normativas urbanísticas a través de facultades entre las que se incluyen la emisión de licencias de obras y urbanización relevantes a supervisión y regulación del desarrollo de proyectos, velando por el cumplimiento de las regulaciones urbanísticas, y asegurando que las actuaciones se ajusten a los lineamientos establecidos en los instrumentos de planeamiento y contribuyan al alcance de sus metas.

La Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en el Artículo primero “reconoce y garantiza, que es una Comunidad Autónoma que organiza su autogobierno de conformidad con la Constitución Española y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica”⁷ Además, se señala que tiene competencia exclusiva en materia de urbanismo.

En el planeamiento español, se divide la acción estratégica en cuatro ámbitos urbanísticos regidos por las mismas directrices de sostenibilidad, innovación y regeneración urbana. Respetando las particularidades de cada una de ellas. Un elemento relevante que analizar en

⁷ Ley 9/2001 de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (BOE num. 245 de 12 de octubre de 2001), en :<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1983-6317>

este estudio son las Áreas de Planeamiento Específico (en adelante APE) que en el sistema urbanístico español se generan para el desarrollo de proyectos de regeneración urbana en zonas concretas dentro de un municipio. Regularmente, las APE se establecen bajo la autoridad del ayuntamiento, a través de sus órganos de gobierno y planeamiento urbanístico en áreas determinadas del territorio municipal que requieren una planificación detallada para llevar a cabo proyectos de gran escala.

Una vez identificada la necesidad de las APE, se delimitan y se establecen las condiciones y normativas urbanísticas particulares que regirán el desarrollo de proyectos específicos. Luego entonces la APE hace referencia a un ámbito del territorio definido por una unidad de ejecución para la planificación y gestión permitiendo llevar a cabo proyectos de transformación urbanística en áreas específicas dentro de un municipio.

La creación de una APE implica un proceso administrativo que involucra la aprobación por parte del ayuntamiento o entidad competente, así como la participación de los agentes interesados y afectados por el desarrollo del área. Una vez establecida, la APE sirve como marco normativo para la ejecución de actuaciones urbanísticas específicas en esa zona delimitada.

En el caso de los mecanismos para la gestión de la ejecución de la APE 05.31 CENTRO DE NEGOCIOS CHAMARTÍN, que forma parte del proyecto de regeneración urbana Madrid Nuevo Norte, objeto de este estudio se cuenta con documentos que abordan la ordenación pormenorizada de la organización y gestión de la ejecución. Dicho documento tiene por objeto “la definición del proceso de ejecución espacio temporal del APE, en cuanto a actos jurídicos preciosos para el establecimiento del completo marco de gestión y a su desarrollo en el orden de su ejecución material mediante proyectos técnicos de urbanización y edificación”⁸ En el apartado siguiente se analizarán los componentes de gestión para la ejecución de lo planeado en el caso de Madrid Nuevo Norte, en particular aquellos derivados del documento de organización y gestión de la ejecución del APE Centro de Negocios Chamartín, para tomar lecciones aprendidas de mecanismos que permitan cerrar la brecha entre lo que se planea y lo que efectivamente se ejecuta.

4. Componentes de gestión en España para la ejecución de lo planeado, ejemplo de Madrid Nuevo Norte

En el marco del derecho urbanístico español, la gestión de lo planeado conlleva una serie de componentes clave para su efectiva ejecución, enmarcados dentro de la Ley de Suelo. Estos componentes permiten resolver la implementación desde el planeamiento y abarcan aspectos fundamentales como la ejecución de actuaciones de urbanización, la gestión del patrimonio público del suelo, la determinación de cargas y beneficios, y la intervención en la ejecución de obras y construcciones. La LSCM establece directrices claras para la realización de actuaciones urbanísticas, donde se detallan los procesos necesarios para la dotación de infraestructuras y servicios básicos. Asimismo, define los mecanismos para la adquisición, enajenación o cesión de patrimonio público de suelo permitiendo garantizar los destinos para cumplir con la función

⁸ DOCUMENTO AFECTADO POR EL CUMPLIMIENTO DEL ANEXO DEL ACUERDO DEL CONSEJO DE GOBIERNO DE LA CM DE 25/3/2020 DE APROBACIÓN DEFINITIVA DE LA MPGOUM 1997 PARA EL ÁREA DE PLANEAMIENTO REMITIDO 08.03 “PROLONGACIÓN DE LA CASTELLANA” Y EL ÁREA DE PLANEAMIENTO ESPECÍFICO 05.27 “COLONIA CAMPAMENTO”. OPERACIÓN MADRID NUEVO NORTE. APE 05.31 CENTRO DE NEGOCIOS CHAMARTÍN 3. Organización y gestión de la ejecución

social y el interés colectivo. Además, establece criterios para la determinación de cargas y beneficios a ser asumidos por las personas propietarias y por promotores de las actuaciones urbanísticas, garantizando una distribución equitativa de cargas y beneficios entre los distintos agentes involucrados.

Además, la Ley de Suelo confiere herramientas para la intervención pública en la ejecución de obras y construcciones, garantizando la correcta implementación de los proyectos urbanísticos conforme a lo planificado y aprobado. Estos componentes, conforman el entramado legal que guía la ejecución de lo planeado, procurando un desarrollo urbano coherente, equitativo y acorde con el interés general y la sostenibilidad de las ciudades.

El caso de Madrid Nuevo Norte es un buen referente para analizar como los componentes de gestión del planeamiento permiten responder a las preguntas de cómo se ejecutará, quién deberá ejecutarlo y cómo se distribuirán las cargas y los beneficios a partir de una colaboración entre el sector público y privado. Esta colaboración se ve reflejada en instrumentos como el Convenio Marco, un documento para la coordinación, financiación y ejecución de las actualizaciones singulares previstas en la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid que fue firmado en 2021 por todas las administraciones públicas implicadas a nivel nacional, autonómico y local y que tiene entre sus objetivos establecer un marco de colaboración que coordina la ejecución de las infraestructuras singulares y las compatibiliza con las obras de urbanización. El Convenio se desarrolla, a su vez, gracias a un Plan de Coordinación entre las administraciones y empresas públicas y la iniciativa privada, para la ejecución de dichas infraestructuras singulares (Madrid Nuevo Norte, 2023)

En el Convenio se incluyen específicamente las "Obligaciones de los propietarios y asignación de aprovechamientos" estableciendo el conjunto de las cargas urbanísticas imputables a los propietarios del suelo, así como también en relación con esta carga, los costos y la señalización de los responsables de la financiación y ejecución de respectiva obra (Convenio de colaboración para la coordinación, financiación y ejecución de las actualizaciones singulares previstas en la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en los ámbitos APE 0,527 Colonia Campamento y APR 08.03 Prolongación de La Castellana-Operación urbanística Madrid Nuevo Norte, 2021). Estas cargas se dividen en cargas de urbanización e infraestructura. De acuerdo con los artículos 18 del TRLSRU y de la LSCM, los propietarios están obligados a cumplir con los deberes de asunción de dichas responsabilidades.

Es importante señalar el esfuerzo por la ejecución de Actuaciones Singulares bajo una estrategia de acción conjunta con el objetivo de asegurar un desarrollo sin interferencias entre las mismas, ya que deben de estar coordinadas con las obras de urbanización pues su desarrollo está fuertemente condicionado por la realización de todas estas actuaciones. (Convenio de colaboración para la coordinación, financiación y ejecución de las actualizaciones singulares previstas en la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en los ámbitos APE 0,527 Colonia Campamento y APR 08.03 Prolongación de La Castellana-Operación urbanística Madrid Nuevo Norte, 2021)

Lo anterior mencionado se ve reflejado en un entorno que no solo garantiza los cumplimientos urbanísticos, sino que también promueve la cohesión y la eficacia en la materialización de la visión compartida por Madrid Nuevo Norte.

Específicamente en el caso de la APE Centro de Negocios Chamartín se resuelven aspectos administrativos como los actos previos a la ejecución delimitando la identificación de las

acciones administrativas, los estudios y las gestiones técnicas, fiscales y administrativas necesarias para la reparcelación y la gestión de los terrenos dentro del Ámbito de Actuación.⁹

Se señala y cuantifica además la indemnización y se reconocen los derechos afectados por los trazados de las redes de infraestructura, redes de equipamiento social y espacios libres señalados por la pormenorización y demolición. Enlista también los actos necesarios para el desarrollo y ejecución del ámbito de actuación. Es decir que dentro del planeamiento urbanístico se resuelve de manera anticipada aquellos aspectos que influirán en el proceso de ejecución fungiendo como una suerte de hoja de ruta con reglas claras para la ejecución de una unidad de actuación, bajo un esquema integrado y articulado.¹⁰

4.1. Desarrollo de polígonos con proceso secuenciales y cargas preestablecidas

Dentro de los ámbitos de planeamiento se encuentra el apartado de “Ejecución de la ordenación” (Modificación puntual del PGOUM de 1997, 2020) donde se comprende los procesos dirigidos a materializar sobre el terreno las determinaciones del planeamiento. Después se despliega a la definición del sistema de actuación, del cual ya se ha hablado. Una vez seleccionado este, se procede a establecer la edificabilidad del ámbito y coeficientes de homogenización, parámetros que se utilizan para establecer el aprovechamiento de cada ámbito para que se pueda compensar entre ellos.

Adicionalmente, se especifica sobre el cumplimiento de los deberes de cesión y los proyectos de urbanización, incluyendo su alcance. Este instrumento técnico que tiene por objeto detallar y programar las obras de urbanización para llevar a la práctica todas las determinaciones previstas en el Plan Parcial. Se trata de una actuación integrada que deberá completarse mediante la urbanización completa de los terrenos afectados en el ámbito.

Un elemento clave para la ejecución de la ordenación es que el APE 05.31 desarrolla los procesos orientados a materializar las disposiciones de planeación, incluye la distribución equitativa de cargas y beneficios derivados de la ordenación urbanística incluyendo las de infraestructura; la obtención de terrenos o su valor equivalente para redes públicas de infraestructura, equipamientos y servicios, cesión en terrenos o equivalente en las parte de aprovechamiento que corresponda a l municipal en las plusvalías urbanísticas, la realización de obras de urbanización necesarias, la edificación de solares o edificios de los usos previstos, la implementación en cada edificio de los usos, la reubicación de ocupantes legítimos de inmuebles, el mantenimiento de las obras y edificaciones. Con estos componentes, el planeamiento resuelve la manera en la que se asignan las corresponsabilidades para la garantía de la equidistribución de cargas y beneficios derivados de la actuación urbanística.

De esta manera se demuestra que el Plan Madrid Nuevo Norte sigue una lógica poligonal y un proceso secuencial, estableciendo cargas urbanísticas de manera anticipada antes de aprobar la ejecución.

⁹ MODIFICACIÓN PUNTUAL DEL PGOUM 1997 EN LOS ÁMBITOS DE PLANEAMIENTO APR 08.03 “PROLONGACIÓN DE LA CASTELLANA” Y APE 05.27 “COLONIA CAMPAMENTO” PARA LA DEFINICIÓN DE LAS DETERMINACIONES Y PARAMETROS DE ORDENACIÓN DE LA OPERACIÓN URBANÍSTICA “MADRID NUEVO NORTE”. APE 05.31 CENTRO DE NEGOCIOS CHAMARTÍN. 3. Organización y gestión de la ejecución

¹⁰ Idem

4.2. Sistemas de compensación para el desarrollo de infraestructura deficitaria como parte de los mecanismos de gestión del planeamiento en España

Para la gestión del planeamiento en el caso español la LSCM en su artículo 101 señala la obligación de determinar de manera expresa en los ámbitos de actuación el sistema de ejecución a utilizar. Existen tres sistemas, primero de expropiación, luego colaboración y compensación.

En el caso de particular del Ámbito de Actuación Centro de Negocios Chamartín, se hace uso del sistema de actuación de Juntas de Compensación. Dicho sistema de actuación corresponde a la colaboración, el cual consiste en realizar la ejecución material de la urbanización y posteriormente entregar al Ayuntamiento del viario, redes públicas y otros suelos de cesión obligatoria. La Administración asume la responsabilidad de vigilancia, control y tutela de todo el proceso. Además, se utiliza el proyecto de reparcelación, un instrumento redactado por la Junta de Compensación para redistribuir las parcelas resultantes entre los propietarios que contribuyeron con parcelas de origen, así como para distribuir las cargas y gastos correspondientes al procedimiento urbanizador. (Madrid Nuevo Norte, 2023)

De acuerdo con la LSCM inciso 2 artículo 108, la Junta de Compensación se considera como un ente corporativo de Derecho Público, que cuenta con personalidad jurídica propia y capacidad para actuar en virtud de su aprobación por el Ayuntamiento y su inscripción administrativa. Asimismo, se constituye como una sociedad mercantil en la que participan las personas propietarias de los terrenos afectados por el sistema de actuación.

En ese sentido, el planeamiento define a priori un sistema de actuación elegido, a saber, el de compensación por tratarse de una unidad de ejecución. Con base en disposiciones jurídicas establecidas en el art. 989.2.d de la LSCM y recogida gráficamente en planos de delimitación del ámbito. La elección del sistema de compensación se determina a partir de la viabilidad de la gestión de la iniciativa privada para hacer frente al conjunto de obligaciones derivadas de su aplicación mediante integración de propietarios a través de las juntas de compensación. Esto puede lograrse a partir de dos elementos, por un lado un mandato legal que habilita herramientas para ello, y una base de información robusta y articulada para tomar decisiones que garanticen la viabilidad de los sistemas de actuación desde el planeamiento.

Luego en el inciso 3 del mismo artículo, señala la LSCM la atribución legal de la Junta de Compensación de ejercer la actividad correspondiente a la ejecución del planeamiento y asumir frente al Municipio la responsabilidad directa de la realización de las obras de urbanización y posteriormente de edificación. Es posible que en ella participen también las empresas promotoras que harán parte de la ejecución del planeamiento. Las Juntas entonces, actúan como fiduciaria y cuentan con poder pleno de disponer de las fincas iniciales para la realización de las obras de urbanización necesarias.

En el caso de Centro de Negocios Chamartín, las Juntas de Compensación, en las que CreaMNN desempeñará una importante participación, deberán contratar los proyectos de urbanización de los distintos ámbitos, que definen la realidad física de la urbanización. Estos proyectos son complejos y extensos, y debido a la magnitud de la intervención requieren una atención especial. (Madrid Nuevo Norte, 2023) En ese sentido, las Juntas de compensación cobran especial relevancia para el caso de análisis pues el planeamiento de origen y por una obligación legalmente establecida¹¹, determina un marco de actuación articulado con una entidad con

¹¹ Artículo 110 de la LSCM

personalidad jurídica para obligarse frente a propietarios, promotores y el propio Ayuntamiento a la garantía del alcance de las metas establecidas en el instrumento de planeación. Estas incluyen la entrega de las obras de urbanización, la adjudicación de derechos urbanísticos patrimoniales, el desarrollo de las redes de servicios y en general todos aquellos elementos para el adecuado funcionamiento de la operación urbanística. Es decir, se organiza los procedimientos para llevar a cabo la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivadas al planeamiento, se determinan las cuotas de urbanización y se ejecuta las obras de urbanización. Es por eso que, al centralizar la toma de decisiones y la ejecución, se optimizan recursos, se acelera la urbanización y se viabiliza un proyecto de regeneración que resuelve las tensiones entre el interés privado y el colectivo.

5. Caracterización del Caso de Estudio de la Zona Central de Monterrey

El Municipio de Monterrey en México, capital del Estado de Nuevo León, forma parte de la segunda ciudad más poblada del país. El área Metropolitana de Monterrey cuenta con 5,341,171 habitantes¹². Desde el año 2021 el Instituto Municipal de Planeación y Convivencia de Monterrey¹³ en acuerdo con el Ayuntamiento municipal, emprendieron un proceso de reforma urbana de sus instrumentos de planeación¹⁴ con el desarrollo de Planes Parciales de Desarrollo Urbano que habilitaran la implementación de estrategias del Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2013-2025 y posteriormente con la actualización de su Plan Estratégico Monterrey Ideal 2040 y del mismo Plan Municipal de Desarrollo Urbano con horizonte al 2040, entre otros.

Este proceso de reforma urbana viene como respuesta a los desafíos que la ciudad enfrenta, derivados del modelo actual de crecimiento expansivo, mono céntrico y motorizado¹⁵ que ha ocasionado problemáticas diversas que abarcan desde una baja capacidad de la ciudad para adaptarse a los efectos de la emergencia climática, hasta problemáticas sociales. En ese sentido, la iniciativa busca cambiar el paradigma de desarrollo que ha seguido la ciudad de Monterrey, y pasar a un modelo más compacto, eficiente e inteligente.

Además del Plan Municipio de Desarrollo Urbano y los programas y estrategias que contiene para detonar el repoblamiento de la zona central, se ha buscado robustecer las políticas y proyectos municipales en diferentes escalas de planeación, una de ellas es un Plan Parcial de Desarrollo Urbano para el Distrito Norte Monterrey aprobado en el 2015 cuyo objetivo era el de reordenar, renovar y densificar, fomentando inversión privada y mejora en la calidad de vida, mediante la renovación de áreas industriales en declive y la intensificación de la densidad en zonas deshabitadas, pero con potencial. En este documento se analizarán los mecanismos para la ejecución del planeamiento que se desarrollaron para este instrumento a la luz de su utilidad en términos de alcanzar compromisos de escala de ciudad.

¹² (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2020)

¹³ Instituto Municipal de Planeación y Convivencia. Es un Organismo Público Descentralizado, que tiene como objeto ser la instancia técnica para la planeación del desarrollo municipal, la sustentabilidad urbana, prevención de riesgos y cuidado ambiental. <https://www.implancmty.org/>

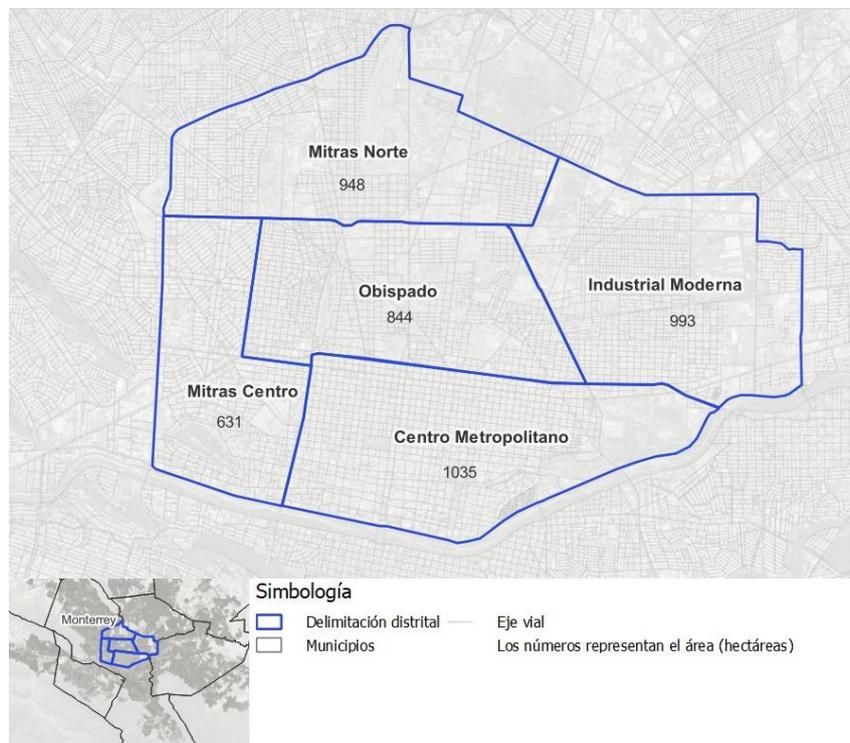
¹⁴ Plan Metropolitano 2000-2021; Plan de Desarrollo Urbano de Monterrey 2013-2025, Programa Municipal de Resiliencia, Programa Parcial de Desarrollo Urbano Distrito Norte, entre otros.

¹⁵ INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN Y CONVIVENCIA DE MONTERREY, Desafíos de la Ciudad de Monterrey hacia 2040. Documento de discusión pública. Gobierno de Monterrey. Monterrey, México, 2023. Original: <https://mtyideal2040.com/>

Monterrey ha seguido un proceso de expansión con migración residencial a la periferia y pérdida de población y comercios en zonas centrales. En 35 años, de acuerdo con los datos de 2015, la zona metropolitana multiplicó su territorio más de ocho veces y redujo la densidad de población a una cuarta parte (Secretaría de Desarrollo Sustentable, 2020). Durante la última década, el crecimiento de población ocurrió en 10 municipios ubicados en la periferia de la zona metropolitana (Inegi, 2021).

El desarrollo periférico, en conjunto con la baja densidad poblacional, han incidido en el envejecimiento y la pérdida de población en las zonas centrales de la ciudad. Particularmente en el centro del municipio se ha experimentado un abandono gradual. El despoblamiento puede ser explicado por la continua metropolización que ha sucedido en la ciudad desde el siglo pasado, relocalizando la vivienda y la población a las zonas periféricas de la ciudad aunado al envejecimiento natural de quienes originariamente habitan la zona central. Ambos procesos han generado un aumento en las viviendas abandonadas (2800 unidades) o su cambio a usos comerciales.

Con un total de 4,451 hectáreas, la zona central de Monterrey ha sido subdividida administrativamente en cuatro Distritos, a saber: Obispado, Industrial Moderna, Mitras Centro y Centro Metropolitano. La situación de despoblamiento que prevalece en toda la zona se evidencia más en el Centro Metropolitano. A mediados del siglo pasado, esta área albergaba a más de 100,000 habitantes. Sin embargo, en la actualidad, sólo viven 22,943 personas en esta zona, lo que equivale a un 2% de la población del municipio. Este descenso poblacional se ha producido a pesar de que el Centro Metropolitano abarca un polígono central de más de 1000 hectáreas¹⁶ como se muestra en el siguiente mapa.



Mapa 1 División distrital de la zona central del Municipio de Monterrey, Nuevo León (Elaboración propia)

¹⁶ Desafíos Monterrey 2040

En este contexto, diversas acciones se llevaron a cabo para revertir la tendencia de abandono en el Centro de Monterrey. El Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Monterrey 2013-2025 con énfasis en la zona central, forma parte de un proceso de reforma urbana incluida la actualización del PDU 2013 con enfoque en repoblar y revitalizar la zona central, y otras acciones de gobierno como la estrategia Revive el centro que consiste entre otras acciones en el desarrollo de corredores verdes y la recuperación de espacios públicos por parte de la administración pública municipal. Además, se desarrollaron instrumentos de planeación específicos como el Plan Parcial Distrito Norte, que regula la zonificación de un polígono del distrito Mitras Norte.

Por parte del sector privado en coordinación con el gobierno local, el Corredor MOCA se encuentra dentro de las iniciativas clave dentro de las acciones emprendidas para revitalizar el Centro de Monterrey. Este proyecto de regeneración urbana se posiciona como un innovador esfuerzo para fusionar la propiedad privada y el espacio público, el cual fue desarrollado en colaboración con arquitectos, urbanistas y el gobierno.

Además, se buscó la implementación de una llamada política DOT (Desarrollo Orientado al Transporte), propuesto en el PMDU y regulada por el Reglamento de Zonificación y Usos de Suelo del Municipio de Monterrey con el propósito de implementar estrategias de impulso a la sustentabilidad, con una densificación que fomente la instalación de inmuebles con uso mixto. Más adelante, se profundizará en el análisis de cada una de estas iniciativas para entender sus impactos y desafíos específicos en cuanto a la ejecución del planeamiento.

La nueva visión de ciudad para Monterrey plantea también una estrategia de repoblamiento y revitalización de la zona central urbana del municipio¹⁷ la cual representa el 24% del área urbanizable de la ciudad y actualmente concentra únicamente el 14% de su población presentando una inercia de abandono progresivo. Lo anterior a pesar de que desde el año 2013 cuenta con un Plan Municipal de Desarrollo Urbano que plantea estrategias específicas para el desarrollo de la Delegación Centro. Las estrategias del PDU 2013 incluyen la determinación de usos como subcentros, distritos y corredores; y el establecimiento de una política DOT. Estas estrategias se plantean como incentivos al desarrollo a partir de la intensificación de los derechos de edificabilidad. Actualmente es posible acceder a los beneficios del plan bajo una lógica de “lote por lote”, con lo que no ha sido posible concretar una ejecución articulada de proyectos que por un lado garanticen la equidistribución de las cargas derivadas de la urbanización, al tiempo que contribuyen a mejorar la habitabilidad de la zona central.

Con la implementación de la política DOT y sus efectos, el municipio de Monterrey reconoció la necesidad de habilitar mecanismos que permitan que se ejecute lo planeado mediante el establecimiento de mecanismos compensatorios superiores a la escala de lote y la determinación de soluciones anticipadas para la coordinación de actores en el marco del desarrollo de proyectos que contribuyan a la regeneración de espacios urbanos. Para ilustrar esto se analizará el caso reciente del Corredor Ocampo en el que se estableció un mecanismo de coordinación específico con el objetivo de lograr una equidistribución de cargas y beneficios entre desarrolladores inmobiliarios y el municipio de Monterrey.

Luego entonces, debe reconocerse que los instrumentos de planeación vigentes en el municipio, en buena medida cuentan ya con objetivos orientados a alcanzar una ciudad con las características que la nueva iniciativa propone. Este estudio busca analizar algunos de los mecanismos utilizados en Monterrey para lograr la ejecución de lo planeado e identificar

¹⁷ Idem

razones por las cuales no han sido exitosos en que las políticas se materialicen para lograr las metas planteadas por los instrumentos de planificación. Los mecanismos por analizar se compararán a la luz de aquellos aplicados en Madrid Nuevo Norte identificando elementos que pudieran ser replicados en México en el contexto de reforma instrumental por el que atraviesa actualmente Monterrey.

5.1. El Sistema Nacional de Planeación y los planes parciales en el Estado de Nuevo León¹⁸

El Sistema Nacional de Planeación del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en México, se fundamenta en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que textualmente dice: "...La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico..." A su vez, y en íntima relación con lo antes citado, el artículo 115, fracción V, otorga a los municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas la facultad para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, así como para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para su adecuada aplicación.

La administración y gestión de los planes y programas de desarrollo urbano en los municipios está siempre condicionada por la manera en la que en México se reconoce el derecho a la propiedad privada, que, si bien se separa del derecho a edificar, este, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional únicamente puede afectarse mediante expropiación e indemnización por causa de utilidad pública. Lo anterior resulta en que en la práctica, la función social del suelo, aunque reconocida también por el texto Constitucional y la legislación general, queda sujeta al ejercicio individual del derecho a la propiedad.

El artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante LGAHOTDU o Ley General), promulgada el 28 de noviembre de 2016, establece que los Ayuntamientos son responsables de la formulación, aprobación, administración y vigilancia de los planes y programas de desarrollo urbano municipales. Así, existe un orden jerárquico previsto de la planeación y la obligación de alineación y congruencia de los planes y programas con los niveles superiores de planeación bajo una visión de Sistema Nacional de Planeación del Ordenamiento Territorial. Este sistema está compuesto por la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones, los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, y los planes o programas de Desarrollo Urbano derivados. La planeación municipal se organiza entonces también en sistemas, en los que el Plan Municipal de Desarrollo Urbano es el de mayor jerarquía, seguido por los planes de centro de población y finalmente los Planes Parciales, que son de menor escala.

¹⁸ El Estado de Nuevo León es una de las 32 entidades federativas que componen la República Mexicana

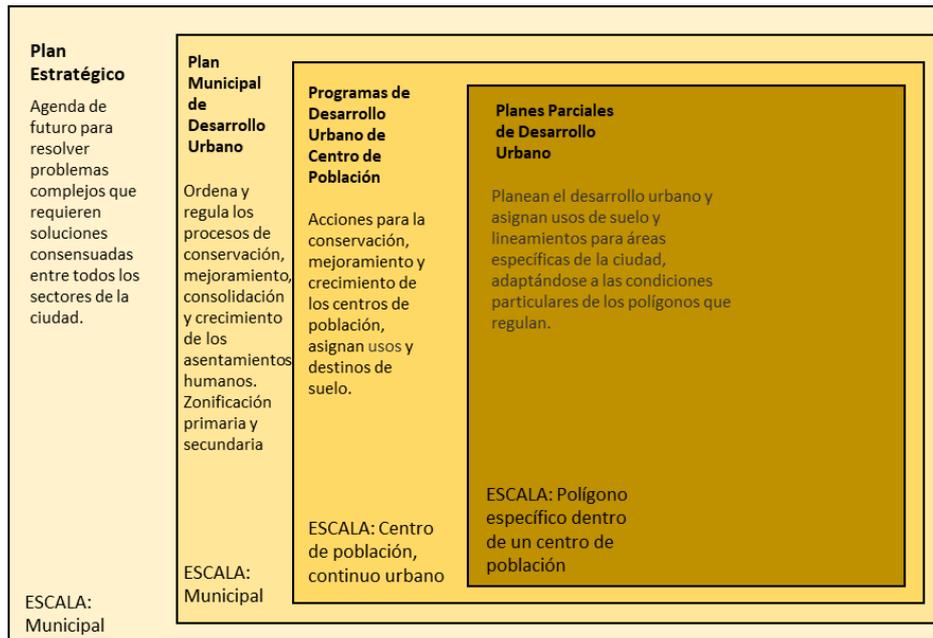


Figura 3 “Jerarquía de planes y programas y escalas”. (Elaboración propia)

La LGAHOTDU especifica los contenidos y alcances de cada uno de estos planes que incluyen la regulación y definición de las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población, así como la zonificación prevista en los mismos. De acuerdo con la Ley General los instrumentos de planeación del desarrollo urbano municipal Además, deben promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

La LGAHOTDU también incluye varios artículos que se refieren específicamente a las zonas susceptibles de regeneración urbana. El Artículo 59 indica que los municipios deben formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población ubicados en su territorio. Esta zonificación debe establecerse en los planes o programas de desarrollo urbano respectivos. Además, la Zonificación Secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo con ciertos criterios y con lo que disponga la legislación local. Entre los criterios que señala la Ley General para la zonificación secundaria es que en las zonas que no se determinen de conservación se considerarán compatibles los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad¹⁹.

Además, señala que se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad y que serán los promotores o desarrolladores quienes deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. Para ello, de acuerdo con la LGAHOTDH el gobierno deberá establecer mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo. Finalmente, se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

¹⁹ Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016)

Lo anterior es entonces un mandato legal para las administraciones públicas municipales de establecer instrumentos a través del planeamiento para garantizar la equidistribución de cargas y beneficios de la urbanización. En ese sentido, la Ley General cuenta con el Título Noveno de Gestión e Instrumentos de Suelo para el Desarrollo Urbano entre los cuales regula las reservas territoriales, la regularización territorial, el reagrupamiento parcelario, derecho de preferencia. Los polígonos de desarrollo y construcción prioritarios, entre otros.

Los instrumentos desarrollados en la Ley General deben habilitarse a través de mecanismos locales y municipales desde la legislación estatal hasta los instrumentos de planteamiento y reglamentos municipales. En el apartado siguiente se abordarán las competencias y atribuciones de la gestión municipal aplicables al desarrollo urbano en Monterrey.

5.2. Análisis de la gestión municipal (competencias y atribuciones en materia de planeación y administración del desarrollo urbano)

De acuerdo con las disposiciones del artículo 115, fracción V, incisos a), b) y d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señaladas en apartados anteriores y que otorgan a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales, la facultad de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; la Ley General (LGAHOTDU) de 2016 establece en su artículo 1, fracción I, que uno de sus objetivos es establecer las normas básicas e instrumentos de gestión para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en México, respetando los derechos humanos.

Además, en su fracción II señala que otro de sus objetivos es el establecimiento de la concurrencia de la federación, las entidades federativas y los municipios para la planificación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional al tiempo que pretende propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en los procesos de gestión del territorio, basándose en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia, según se establece en la fracción V del artículo 1.

En virtud de lo anterior, el artículo 11 de la LGAHOTDU asigna a los municipios la responsabilidad de generar instrumentos que permitan la disponibilidad de la tierra para personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, así como crear y administrar reservas de suelo. Sin embargo, la ley otorga a la legislación estatal, en su artículo 54, la obligación de señalar las acciones de crecimiento de los centros de población, para la determinación de áreas de reservas, así como la participación de las autoridades municipales en la incorporación de áreas o predios para las reservas de suelo y los mecanismos para adquirir o aportar por parte de todos los sectores predios ubicados en dichas áreas.

Lo anterior muestra cómo los instrumentos de gestión de lo planeado, al igual que los planes en sí mismos, emanan primero de atribuciones constitucionales, luego de su reconocimiento en la legislación general, los cuales se habilitan a través del propio instrumento general y de las legislaciones estatales, y por último se crean y ejecutan en la escala municipal. Como parte del objeto del marco legislativo federal de incorporar y fomentar la implementación de instrumentos de gestión de la planificación, se señala la necesidad de incorporación de estos como parte de los requisitos mínimos de todos los instrumentos de planeación.

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) de 2016, en su artículo 53, establece que los instrumentos de gestión urbanística o de suelo pueden variar entre las entidades federativas, siempre que sirvan para cumplir con

la ejecución de acciones de planeación. En virtud de lo anterior la Ley de Ordenamiento Territorial, Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (en adelante Ley Estatal o LAHOTDUNL) publicada el 27 de noviembre de 2017 y reformada en junio de 2023, reconoce la corresponsabilidad del Estado y los municipios de realizar acciones de gestión del desarrollo urbano contenidas en los planes en coparticipación con particulares para proyectos, obras de inversión y demás obras públicas. Es en su Título Décimo en el que se desarrollan instrumentos de fomento al desarrollo urbano y en el que se fomenta la coordinación y la concertación de acciones e inversiones multisectoriales para el cumplimiento y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano.

Entre los objetivos de los instrumentos señalados por la Ley Estatal además de la ejecución del planeamiento se encuentran la satisfacción de necesidades de infraestructura, la protección del patrimonio, la construcción de equipamiento público, la protección ambiental, y la simplificación administrativa. Además, se señalan lineamientos para llevar a cabo proyectos, obras acciones o inversiones en materia de desarrollo urbano cuando las autoridades acuerden la participación del sector privado.²⁰

En cuanto a los contenidos de los instrumentos que conforman el sistema de planeación del desarrollo urbano estatal, de acuerdo con la Ley Estatal de Nuevo León en su artículo 60 se establece como parte de los contenidos mínimos que podrían permitir la ejecución del planeamiento lo siguiente:

- La estrategia general para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, incluyendo la que orienta la inversión pública y privada;
- Los compromisos y programación de acciones, obras e inversiones y servicios a cargo del sector público para el cumplimiento del plan o programa
- los mecanismos de instrumentación financiera a utilizarse para sufragar obras, acciones e inversiones propuestas,
- los mecanismos para el control, seguimiento y evaluación.

Luego de manera específica cuando se refiere a los planes municipales de desarrollo urbano el artículo 88 señala que deben incluirse las bases técnicas para la elaboración y ejecución del programa y los lineamientos y estrategias que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el desarrollo urbano del municipio.

Puede entonces concluirse que en México y el Estado de Nuevo León, existe un sistema planeación que incluye mecanismos e instrumentos regulados para la ejecución de lo planeado²¹, así como un mandato legal de señalar estrategias y lineamientos para ello en coordinación con los sectores público y social. Sin embargo, no existe claridad y experiencia para que los municipios cuenten con capacidad para establecer mecanismos que permitan la ejecución del planeamiento, como se demostrará a partir del análisis de casos.

²⁰ Artículo 335 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el estado de Nuevo León

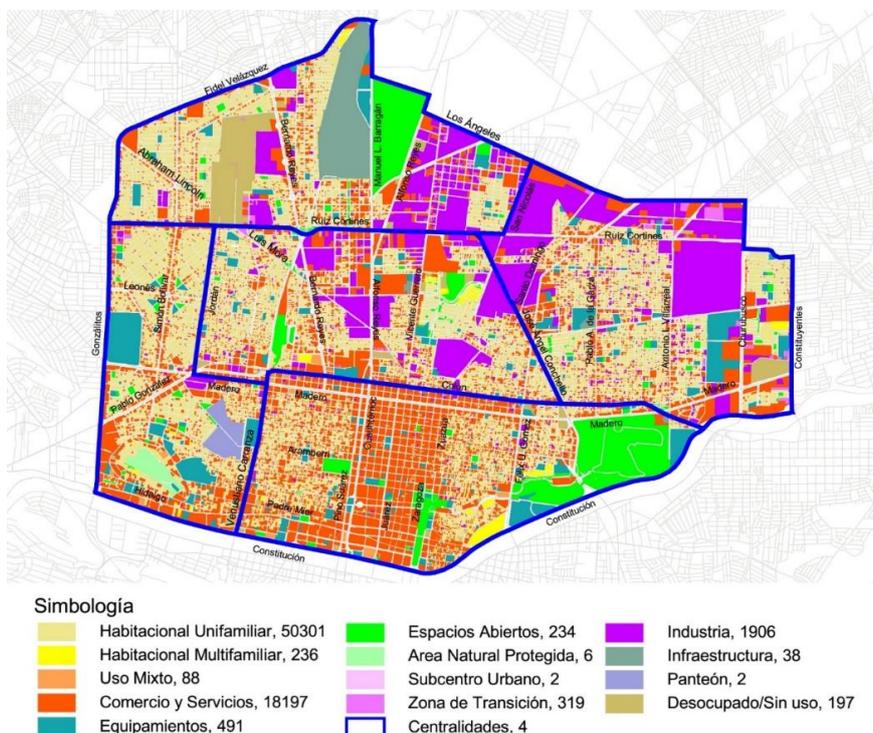
²¹ La LAHOTDUNL señala dentro de su apartado instrumental como mecanismos para la implementación de los planes y programas de desarrollo urbano los estímulos fiscales y financieros, los polígonos de actuación, el reagrupamiento parcelario, las facilidades administrativas, las contribuciones por mejoras, el derecho de preferencia, entre otros.

5.3. El PDU para la zona centro de monterrey y sus componentes

El presente apartado se centrará en la revisión del Plan de Desarrollo Urbano de Monterrey, priorizando su énfasis particular en la revitalización específica de la zona central de la ciudad. En términos normativos, su enfoque se orienta hacia la intensificación de zonas urbanizadas existentes y la reincorporación de terrenos abandonados, proponiendo estrategias para una utilización más eficiente del espacio urbano sin la necesidad de expandirse hacia nuevos terrenos. La zonificación secundaria asigna usos específicos a distintas áreas, como subcentros urbanos, corredores y zonas residenciales, mientras que las directrices generales para los usos del suelo se plantean para ser detalladas en planes específicos. Asimismo, se establecen objetivos para densidades y pautas urbanísticas, buscando equilibrar la distribución poblacional y optimizar la infraestructura y los servicios.

En línea con sus objetivos, el Plan tiene como aspiración primordial estructurar un entorno urbano más eficiente y sostenible, proponiendo políticas destinadas a la rehabilitación del centro, subrayando la importancia de estudios detallados para identificar densidades, movilidad y áreas de conservación.

El Centro Metropolitano, es el distrito de la zona central en donde se busca mayor incremento de densidad, donde existe mayor uso de comercio y servicios además de oficinas gubernamentales. Se orienta hacia la implementación de una política de desarrollo intraurbano, incentivando la intensificación y uso del suelo en avenidas clave. Un ejemplo específico de esta estrategia es el planteamiento de una política DOT (Desarrollo Orientado al Transporte), que permitiría incrementar la densidad y reducir estacionamientos en áreas colindantes al Metro y Ecovía. La colaboración público-privada se destaca como un mecanismo esencial para lograr estos objetivos, con estrategias delineadas para espacios públicos, financiamiento y transmisión de equipamientos al patrimonio municipal.



Mapa 2 Usos de suelo actuales en la Zona Centro de Monterrey Nuevo León (Instituto Municipal de Planeación y Convivencia de Monterrey, Nuevo León)

Un elemento para destacar de las estrategias señaladas en el PMDU es que aquellas que buscan la implementación de incentivos para alcanzar por ejemplo los beneficios derivados de la política DOT, o para el reciclamiento de zonas industriales subutilizadas, suponen la creación de nuevos instrumentos de planeación consistentes en planes parciales o polígonos de actuación. Esto resulta una limitación que se traduce desafíos en la implementación que han impedido alcanzar plenamente las metas propuestas.

Como se mencionó en el apartado de caracterización del caso de Monterrey, el nuevo proceso de reforma urbana incluye estrategias para la regeneración de la zona central, las cuales estaban planteadas desde el instrumento de 2013. Esto da cuenta de que en 10 años no se ha logrado gestionar el planeamiento ni alcanzar aquellas metas establecidas en el instrumento municipal para cumplir con la función social del suelo urbano. El fallo del plan radica en la ausencia de resolución en varios aspectos cruciales. La falta de coordinación evidencia la carencia de sistemas de actuación conjunta forzosa, lo que ha obstaculizado la ejecución coherente y articulada de las estrategias propuestas.

Asimismo, la ausencia de una clara asignación de responsabilidades entre los actores involucrados ha generado falta de claridad en la toma de decisiones y en la asunción de compromisos por parte de los diferentes sectores, dificultando el avance hacia los objetivos planteados. La carencia en la cuantificación precisa de cargas y beneficios ha generado desequilibrios en la distribución de cargas y beneficios entre los actores, entorpeciendo la consecución de resultados equitativos y sostenibles. La ambigüedad en las reglas de implementación de incentivos ha generado confusiones en la interpretación de estímulos y su aplicabilidad, restando eficacia a las medidas propuestas incluso generando efectos contrarios a lo planeado en algunos casos.

A continuación, se analizarán tres casos para probar la necesidad de habilitar instrumentos que permitan la gestión de lo planeado en Monterrey, en primer lugar, se aborda el polígono delimitado como plan parcial en el distrito norte. Seguidamente, se lleva a cabo un análisis del Corredor MOCA y sus densidades. Posteriormente, se examinará el instrumento de incentivo de repoblamiento conocido como DOT.

5.3.1. Plan Parcial Distrito Monterrey Norte

El proyecto del Plan Parcial Distrito Norte, impulsado por el Municipio de Monterrey, es una iniciativa de regeneración urbana que abarca aproximadamente 208 hectáreas en la región noroeste de la ciudad. Este distrito se sitúa entre las avenidas Ruiz Cortines, Bernardo Reyes, Rodrigo Gómez y Alfonso Reyes, un área que actualmente alberga grandes propiedades industriales abandonadas en las colonias Bernardo Reyes, Industrial y La Estrella.

El Distrito Monterrey Norte, planificado por el IMPLANC municipal, fue sometido a consulta pública en el año 2021. Según mencionó en una entrevista Juan Ignacio Barragán, el especialista que elaboró el proyecto, este distrito es muy ambicioso debido a las grandes cualidades de su entorno, incluyendo abundancia de agua, capacidad para resolver su drenaje sanitario, energía eléctrica y, sobre todo, movilidad gracias al Metro, Ecovía y rutas de transporte.

Los Distritos, como subcentros urbanos, tienen como objetivo mitigar los problemas de movilidad, vialidad y vivienda que afectan a áreas de rápido crecimiento, como el Centro y el Sur de la Ciudad. Estos Distritos se diseñan con el propósito de implementar modelos de planificación eficientes e inteligentes, teniendo en cuenta el desarrollo de una ciudad más compacta que prioriza los sistemas de transporte colectivo y no motorizado. En este sentido, los

Distritos representan una estrategia para promover un crecimiento urbano sostenible y equilibrado.²²

Como se ha mencionado, el Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Monterrey 2013-2025, como instrumento de planeación jerárquicamente superior, contiene una serie de estrategias destinadas a revertir tendencias de disminución poblacional en las zonas más antiguas del municipio y en zonas con uso de suelo industrial en proceso de cambio, mediante estrategias específicas de fomento. Entre ellas, dos son relevantes para el Programa Parcial del Distrito Monterrey Norte: por una parte la de RENOVACIÓN URBANA INDUSTRIAL, que se refiere a “polígonos que han perdido parcialmente su vocación original por cambio de actividad productiva, cuya infraestructura está deteriorada, y requiere renovación, ya sea con cambio de uso de suelo o conservando el mismos”; y, por la otra, la estrategia de REDENSIFICACIÓN URBANA INTENSA, que se refiere a “polígonos que han perdido severamente su población, se encuentran en proceso de deterioro y de abandono, y cuentan con cualidad urbana apropiada para la densificación intensa, como buena movilidad, cercanía a una vía de transporte público prioritario, equipamientos, infraestructura suficiente, etc.”²³

El Distrito Monterrey Norte cuenta con varias de esas características: pérdida poblacional, uso de suelo industrial en proceso de cambio, cercanía del METRO y la ECOVÍA, existencia de abundante equipamiento comercial, de salud y educativo, entre otros. Sustentado en lo anterior, el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Distrito Monterrey Norte está destinado a fomentar el reordenamiento, la renovación y la densificación de esta zona, estableciendo criterios que promuevan la inversión privada y el mejoramiento de la calidad de vida para los habitantes de la zona.

En ese sentido, el Programa Parcial para el Distrito Norte forma parte de una serie de distritos que Monterrey ha estado promoviendo, y que plantea un esquema integral de movilidad sostenible con corredores peatonales, ciclovías y hasta un transporte local, además de áreas verdes y deportivas. También se contempla el establecimiento de usos mixtos racionalizados e incrementar la altura promedio de los edificios, argumentando que aún con los lineamientos urbanos establecidos, no se pierda la escala humana. Se estima que el desarrollo completo del proyecto tomará aproximadamente 25 años. Cabe destacar que el Plan Parcial busca que las empresas activas en la zona no sean desplazadas.

El Objetivo general del Plan Parcial del Distrito Norte Monterrey es el de implementar el Programa Integral de Regeneración Urbana en el Distrito Monterrey Norte, conforme a la Ley de Asentamientos Humanos y como parte de la política de mejora urbana, según lo establecido en el Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Monterrey 2013-2025.

Asimismo, contempla objetivos particulares a partir de ejes de desarrollo que pueden sintetizarse como sigue:

- Remediación ambiental industrial, aumento de áreas verdes y uso de aguas tratadas para riego.
- Compactación urbana, incremento poblacional equilibrado y beneficios a residentes actuales.

²²DÁVILA, A; Alista Monterrey el Distrito Norte. Monterrey, México: Reforma, (2019, 23 de noviembre) Original: <https://www.reforma.com/alista-monterrey-el-districto-norte/ar1820004>

²³ PMDU 2013-2025

- Sustentabilidad de infraestructura, mejoras en espacios públicos y equipamientos educativos y de salud.
- Promoción de movilidad peatonal y ciclista segura, control de velocidad vehicular y uso del transporte público.
- Fomento de empleo local, transición industrial-comercial, y aumento de servicios para grupos específicos en el Distrito.²⁴

El Programa Parcial Distrito Norte considera poco más de un millón y medio de metros cuadrados para edificar los cuales están destinados para el desarrollo de vivienda multifamiliar y departamentos de uso mixto alrededor de un millón 275 mil metros cuadrados. Estas viviendas, tendrían una superficie promedio de 100 metros cuadrados, incluyendo pasillos.²⁵ No obstante en lo anterior no se prevén mecanismos para garantizar el desarrollo de vivienda asequible ni para integrar al patrimonio público suelo de uso privado para el desarrollo de edificación con función social.

Para el logro de todo lo anterior, el Programa Parcial del Distrito Norte cuenta con un apartado instrumental que se divide en tres; los instrumentos administrativos, en el cual se identifica la estructura y las funciones de los Consejos Vecinales dentro del Distrito; reglamentarios, donde se detallan normas y regulaciones relacionadas a aspectos urbanos, como, normas de movilidad e imagen urbana; por último, los financieros. Cabe recalcar que el financiamiento de la infraestructura de regeneración urbana se menciona brevemente donde "El financiamiento de las mejoras a la infraestructura de la zona de regeneración comprendida por los terrenos industriales en proceso de cambio de actividad quedará enteramente a cargo de los desarrolladores de los proyectos urbanos y de construcción" (Programa Parcial de Desarrollo Urbano Distrito Monterrey Norte, s.f.) Y se contará con los siguientes instrumentos financieros:

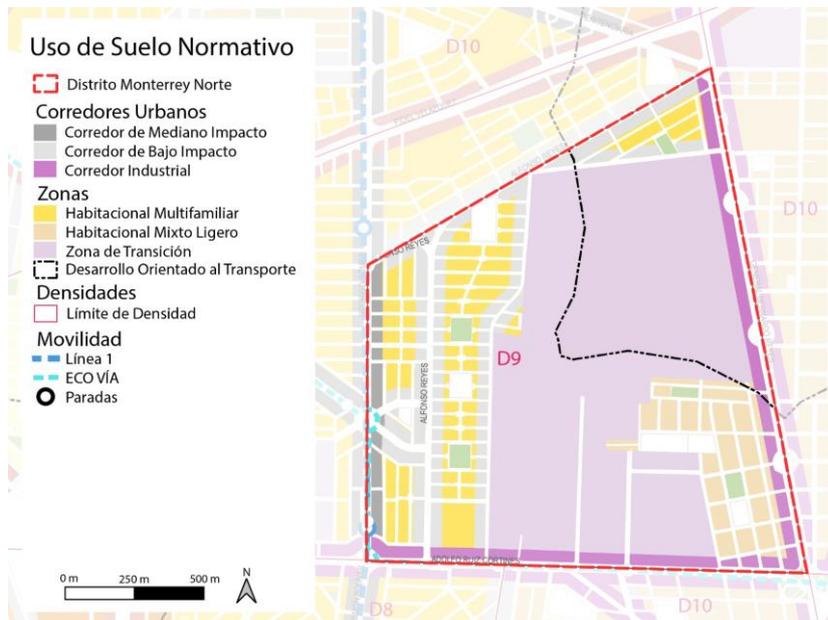
- Aportaciones extraordinarias municipales, estatales o federales.
- Presupuesto participativo.
- Participación sobre recursos provenientes del estacionamiento sobre la vía pública.
- Obras por cooperación.
- Aportaciones privadas por incrementos de densidad.

Sin embargo, el Plan no incluye un cálculo detallado de los costos a cubrir y omite identificar claramente quién asumirá dichos costos. Esta falta de especificidad no solo plantea incertidumbre sobre la viabilidad financiera del proyecto, sino que también genera dudas acerca de la asignación de responsabilidades para cubrir los gastos asociados.

En cuanto a los Consejos Vecinales establecidos como instrumento administrativo, se señala que sus funciones serán entre otras la de gestionar ante la autoridad recursos públicos para la realización de obras de interés general, participar en la aplicación de presupuesto participativo, proponer obras de mejoramiento y promover la colocación de rampas y mobiliario para el servicio de las personas con capacidades diferentes. Si bien estas facultades parecieran tener una intención de establecer un sistema de coordinación multisectorial, no existe una relación clara entre los proyectos y estrategias planteados en el Plan parcial y la ejecución y actuación de dichos Consejos o su rol en la ejecución de lo planeado.

²⁴ Plan Parcial Distrito Norte (2021)

²⁵ <https://www.elnorte.com/distrito-monterrey-norte/ar1292993?idorigen=1> Distrito Monterrey Norte, 07 de enero 2018, Kías, Armando El Norte, Monterrey, México



Mapa 3 Usos de suelo del PMDU para el polígono de Distrito Norte Monterrey (Elaboración propia)

Finalmente, en cuanto a los instrumentos reglamentarios, estos se limitan al establecimiento de lineamientos específicos para usos comerciales y de servicios. Conjuntos urbanos en condominio, normas de movilidad e imagen urbana, construcción en vía pública y anuncios. Es decir que se limitan a establecer condiciones para que cada proyecto cumpla con requisitos mínimos para acceder a los derechos de edificabilidad que aprueba el Programa Parcial.

Como resultado de lo anterior es posible concluir que, aunque la Ley General y la Ley Estatal son claras en señalar la obligación de establecer instrumentos para la gestión del planeamiento, así como en señalar mecanismos específicos para la coordinación multisectorial en el cumplimiento de compromisos de escala de ciudad; en la práctica la utilidad de los Planes Parciales se limita a la asignación de usos de suelo y el establecimiento de lineamientos y normas para su aprovechamiento; y no al cumplimiento de objetivos y metas establecidas en planes de orden superior.

5.3.2. Corredor Ocampo

Una vez analizado un Plan Parcial con visión de polígono en cuanto a su utilidad; se abordará el caso del Corredor Ocampo a la luz del establecimiento de un sistema de actuación utilizado de manera correctiva y preventiva para garantizar el reparto de cargas con una escala superior a la de lote. El proyecto Corredor Ocampo generado mediante un Plan Maestro²⁶ aprovecha los aumentos de potencial derivados del Plan de Desarrollo Urbano Municipal para desarrollar en un corredor metropolitano un distrito integrado en el centro de Monterrey. El proyecto de plan maestro incluye el desarrollo de equipamientos y el mejoramiento de los espacios públicos, así

²⁶ Los planes maestros de acuerdo con la Ley Estatal no forman parte del Sistema Estatal de Planeación y son promovidos por el sector privado para la constitución de polígonos de actuación como instrumento para la ejecución de acciones de mejoramiento urbano de renovación u regeneración; o para el desarrollo de condominios o fraccionamientos.

como edificaciones verticales que incluyen vivienda, usos mixtos de suelo, comercio, oficinas y centros comerciales.

El Corredor Ocampo corre por la Avenida Ocampo, en el centro de Monterrey, y se extiende desde la Av. Venustiano Carranza hasta el Parque Fundidora. Este distrito ofrecerá una variedad de espacios, con el objetivo de ampliar la gama de servicios existentes en la zona. El Plan Maestro señala que, en colaboración con la alcaldía de Monterrey y el gobierno estatal, se planea la creación de un parque lineal y un carril para bicicletas, así como la regeneración de los parques y espacios públicos existentes. (Gobierno de Monterrey, 2023)

Es relevante destacar que el Corredor Ocampo se posiciona como un área estratégica en la que convergen lineamientos urbanos beneficiosos con presencia de transporte público, equipamientos, y una atractiva oferta para el mercado; además de estar ubicado dentro del Centro Metropolitano de Monterrey, que es la zona con mayores incentivos para el desarrollo establecidos en el PMDU y es una zona foco de atención para la implementación de políticas y estrategias de la administración pública municipal.

Ejemplo de lo anterior es que como parte de la estrategia Revive el Centro²⁷, por parte del municipio de Monterrey ha iniciado el desarrollo de corredores verdes en las inmediaciones del Corredor Ocampo. Dicha inversión para los corredores proviene enteramente de financiamiento público, y busca articular acciones para la mejora de la habitabilidad en el contexto del proceso de revitalización de la zona detonada por proyectos como MOCA²⁸ así como adaptarse a los desafíos que el cambio climático supone para la ciudad. Con esto se busca articular la actuación privada con la pública.

El corredor Ocampo es un caso paradigmático en el que se evidencia la necesidad del establecimiento de sistemas de actuación que permitan al sector público obtener beneficios derivados de grandes proyectos de urbanización. Esto porque a diferencia de otros proyectos desarrollados en la zona centro en la que se ejecutan acciones desarticuladas para el reparto de cargas a partir del cálculo de mitigaciones a través de estudios de impacto urbano para la obtención de licencias; en el caso de Corredor Ocampo se buscó integrar una lógica de distribución de compensaciones bajo una lógica de necesidades de ciudad.

En el ejercicio de Ocampo se establecieron compensaciones mediante inversión privada en el mejoramiento de la infraestructura urbana. Para lograrlo el IMPLANC Monterrey, en coordinación con los Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey generaron mesas de trabajo con los desarrolladores promotores de MOCA para alcanzar acuerdos que habilitaran una inversión en infraestructura para el polígono de intervención, más allá de calcularlo a través de estudios de impacto urbano que analizaran el territorio lote por lote. Parte de los acuerdos alcanzados fue desarrollar obras para ampliar la infraestructura de agua y drenaje sanitario, para aumentar la capacidad de satisfacción de la demanda generada por la densificación de los nuevos departamentos que se pretende construir en la zona.

²⁷ El objetivo principal de "Revive el Centro", impulsada por el gobierno municipal es fomentar el desarrollo económico, social y urbano en el Centro Metropolitano a través de medidas que abarcan desde la rehabilitación de espacios públicos y monumentos históricos hasta la promoción de actividades culturales, comerciales y de ocio.

²⁸ MOCA es un proyecto de regeneración ubicado en la avenida Melchor Ocampo, en el Centro de Monterrey, que surge de la iniciativa privada que incluye el desarrollo de proyectos inmobiliarios, oferta cultural y entretenimiento, oficinas y comercio con una visión de distrito de proximidad; a partir del desarrollo de cuatro edificios y la intervención urbana de la Avenida.

Luego entonces, si bien no existían sistemas de actuación preestablecidos para garantizar la equidistribución de cargas, en el caso del Corredor Ocampo se buscó por un lado articular acciones del sector público y privado mediante un Plan Maestro que reconoce espacios públicos como parte de su intervención, un proyecto público que contribuye a la revitalización y el reconocimiento por parte del municipio de la necesidad de establecer una mesa de coordinación para hacer frente a la falta de una regulación que desde el planeamiento garantizara un sistema de ejecución. En este caso, el municipio detectó la necesidad de establecer una suerte de sistema de actuación a posteriori.

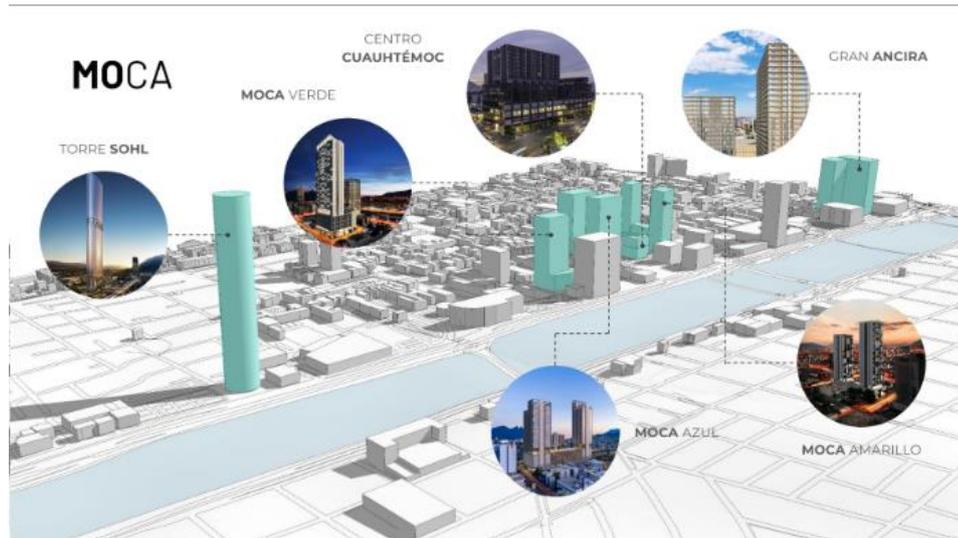


Ilustración 1 Edificios que comprenden el proyecto MOCA (Proyecto 9)

Este modelo de gestión representa un ejemplo de cambios significativos, resaltando un paradigma frente a otros modelos convencionales de ejecución de proyectos de regeneración urbana. Se evidencia claramente que este modelo de gestión ha marcado un antes y un después en el contexto regiomontano demostrando que la implementación de un enfoque estratégico puede tener un impacto positivo en la transformación pública.

Por otro lado, debe reconocerse que, aunque se logró un mecanismo de mitigación de manera coordinada, el proyecto MOCA es omiso en establecer cargas a partir de cálculos de necesidades de vivienda y equipamiento. La regulación aplicable a Monterrey no cuenta con mecanismos para garantizar que los desarrollos incluyan vivienda social, o el otorgamiento de potencial edificatorio de manera gratuita a la administración pública. Más aún, la ejecución de las obras de ampliación de la infraestructura a cargo del sector privado y los corredores verdes a cargo del gobierno municipal presentan a retrasos y a diciembre de 2023 no habían sido concluidas.²⁹

5.3.3. Desarrollo Orientado al Transporte (DOT) en el Centro Metropolitano

En este análisis, se mostrará cómo la inclusión de un incentivo a través de una política en el PMDU, sin normas claras para su implementación ni mecanismos que articulen su desarrollo bajo una lógica de polígono puede tener efectos adversos en la ciudad, alejándose de los objetivos de planteamiento.

²⁹ AVELDAÑO, E. (8 de diciembre 2023) Culpa a particulares por atraso en obras de corredor verde. Periódico El Norte. Sitio Web: <https://www.elnorte.com/culpa-a-particulares-por-atraso-en-obras-de-corredor-verde/ar2723579>

El llamado instrumento DOT en Monterrey, surge del Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2013-2015 el cual, como parte de las estrategias para la Zona Centro busca, a partir del establecimiento de incentivos que detonen interés por desarrollar en la zona y con ello repoblarla y fomentar la movilidad sostenible. Bajo esa lógica el PDU determina entre otras la siguiente estrategia:

“a) Coordinación de la política de desarrollo urbano y el transporte público, a través del fomento a los usos mixtos e incremento de densidad, principalmente en el Centro Metropolitano,

b) Programa de estacionamientos y racionalización de la vialidad, que fomente la construcción de edificios y uso de baldíos para estacionamiento y organice medidas para compartir el auto y escalonar horarios de entradas y salidas laborales y escolares en zonas congestionadas.

*c) Medios no motorizados, a través de la imprimación de un programa de mejoramiento de banquetas, que incentive a la peatonalización, **aplicable principalmente en el Centro Metropolitano, en las zonas de desarrollo orientadas al transporte (DOT) y en los polígonos de reordenamiento urbano**”³⁰*

Posteriormente, el PDU en su apartado 9.1.3.4. propone el establecimiento de políticas de Desarrollo Orientado al Transporte DOT a partir de la promoción de usos mixtos con alta densidad, con una política restrictiva de estacionamientos en zonas cercanas a sistemas de transporte (400 a 800 metros) como el Metro y la Ecovía. Señala además que el modelo promoverá la construcción de nuevas rutas de transporte y de infraestructura para medios no motorizados.

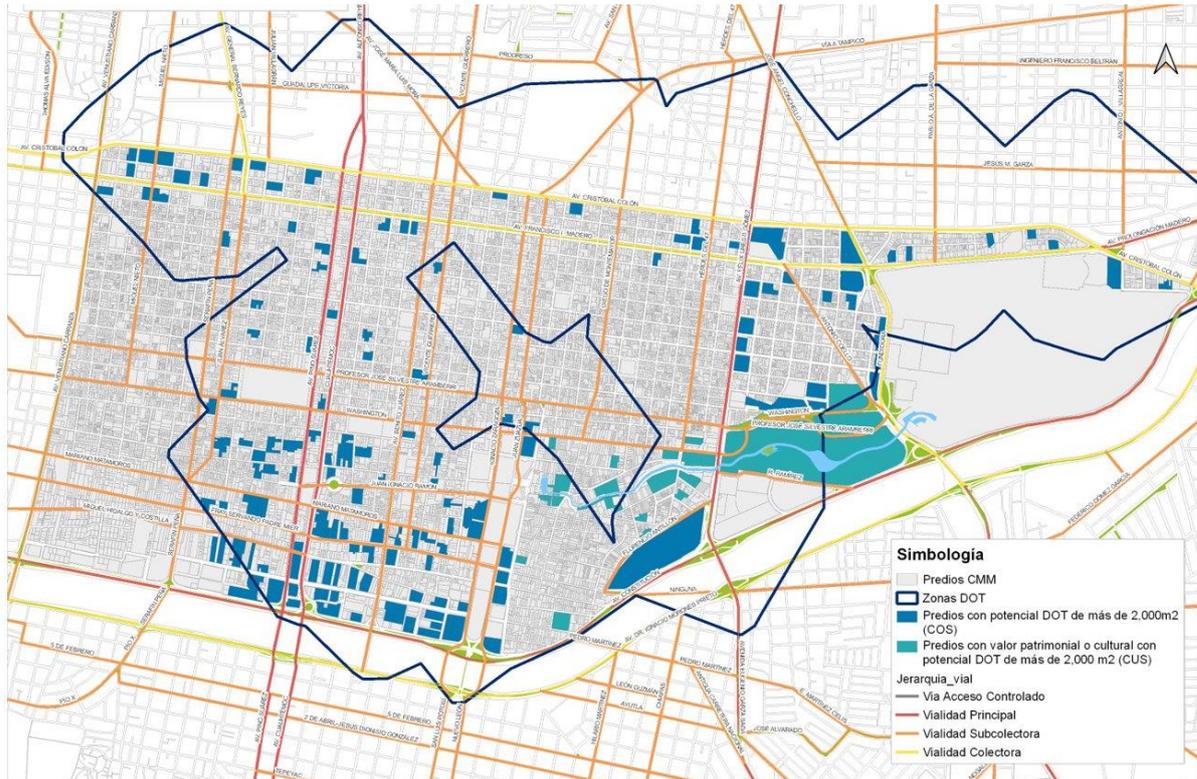
Luego, el mismo apartado del PMDU señala que para llevar a cabo las estrategias del DOT se debería desarrollar un plan o programa específico. Dicho programa a la fecha no ha sido desarrollado, sin embargo, el propio PMDU habilita la aplicación de incentivos en tanto se realizan el plan o programa DOT en las áreas colindantes a las líneas del Metro y la Ecovía. Esto abrió la puerta a la aplicación de los lineamientos establecidos por el Reglamento de Zonificación y Usos de Suelo del Municipio de Monterrey que define la Zona DOT y enlista incentivos entre los que se encuentran el incremento a la densidad y lineamientos urbanísticos (CUS) en un 100%, la posibilidad de disminución de requerimiento de cajones de estacionamiento en un 50%, la liberación de lineamientos urbanísticos y densidades en edificaciones de uso mixto; y sujeta la altura al incremento de densidad y lineamientos.

El DOT como incentivo para el desarrollo en la Zona Centro, a través de la liberación de lineamientos resultó atractiva en particular en el Centro Metropolitano de Monterrey. Sin embargo, los efectos de esta política no fueron los señalados por el PMDU sino por el contrario, resultaron en desarrollo de edificaciones sin restricciones, que no aportan habitabilidad, no contribuyen a fomentar una movilidad más sostenible y terminan por expulsar a la población originaria del Centro de Monterrey hacia la periferia.

Administrativamente, con la utilización del DOT comenzaron a surgir algunos problemas, el primero en cuanto a la interpretación del texto del PDU con referencia al ámbito de aplicación del incentivo, provocado porque el texto del Plan señala que DOT aplica en los predios ubicados

³⁰ PMDU 2013-2025

hacia ambos lados de las líneas del Metro y de la Ecovía, en una distancia de 500 metros,³¹. Mientras que el Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Municipio de Monterrey; N. L. define en el artículo 4 fracción LXXXIV a la Zona DOT: como aquella que “queda conformada por los predios que se ubiquen dentro de una franja de 500 –quinientos metros, en ambos lados de la Línea del Metro y de la Ecovía, medidos desde el eje de la vía, así como los que se ubiquen en un radio de 800 metros de distancia de las estaciones del Metro, medidos desde el centro de la estación.”³² Así, aplicando el criterio establecido en el Reglamento de Zonificación y usos de Suelo, las áreas de aplicación del DOT aumentaron, y con ello el número de edificaciones con la posibilidad de solicitar la liberación de lineamientos.



Mapa 4 Interpretación de Zona DOT (Urbanística para IMPLANC Monterrey)

Otro elemento interpretativo que provocó impactos al Centro Metropolitano de Monterrey tiene que ver con el requisito de superficie mínima de lote que de acuerdo con el Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Monterrey 2013 – 2025, punto 10.2.3. Zonas de Desarrollo Orientado al Transporte (DOT), el DOT es aplicable en inmuebles que tengan una superficie mínima de 2,000 mts². (segundo párrafo, inciso a), foja 152), mientras que el artículo 73 segundo párrafo del Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Municipio de Monterrey; N. L., último párrafo expresa: “Podrán gozar de los mismos beneficios los inmuebles inmersos en zona DOT ubicados en el Centro Metropolitano con una superficie mínima de 1,000 – mil metros cuadrados.”

³¹ Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Monterrey 2013 – 2025, en el Punto 9.1.3.4. Desarrollo Orientado al Transporte, foja 113. quinto párrafo, inciso a) y punto 10.2.3. Zonas de Desarrollo Orientado al Transporte (DOT) fojas 152 – 153, inciso a)

³² Reglamento de Zonificación y Usos de Suelo del Municipio de Monterrey, Nuevo, León

Además de reducir la superficie de los predios susceptibles de acceder a los incentivos, el Reglamento de Zonificación y Usos de suelo estableció una diferencia considerable en cuanto al acceso al incentivo basado en el hecho de que el proyecto se presente con usos mixtos, consistente en la liberación de los lineamientos urbanísticos y densidad. Es decir que siempre que un proyecto presente usos comerciales en los primeros niveles y vivienda en los superiores, puede edificar las unidades de vivienda y metros cuadrados deseados, además de la posibilidad de ocupar toda la superficie del lote o predio con el desplante de la edificación.

Los resultados de la implementación de la política DOT en Monterrey son un claro ejemplo de cómo la habilitación de incentivos “lote por lote” sin una lógica articulada de ciudad puede provocar efectos desproporcionados en el entorno urbano.

Aunado a la liberación de incentivos, la lógica de compensación o mitigación de cargas establecido desde las disposiciones legales estatales resulta en una visión administrativa y no de gestión del planeamiento. Un ejemplo que evidencia esta situación es que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 311, fracción III, de la LAHOTDUNL, es requisito para el trámite de licencia de uso de suelo el que se presenten las factibilidades de los servicios de agua y drenaje sanitario, y la factibilidad del servicio de electricidad, tratándose de construcciones que presenten un CUS mayor a los 1,500 m². Esta normativa sólo es aplicable para las solicitudes de licencia de uso de suelo, por lo que corresponde a la Dependencia Estatal denominada Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey la expedición de la factibilidad cada vez que un proyecto específico lo solicita mientras que la política DOT no cuenta con un cálculo de necesidades de infraestructura articuladas para toda la Zona DOT.

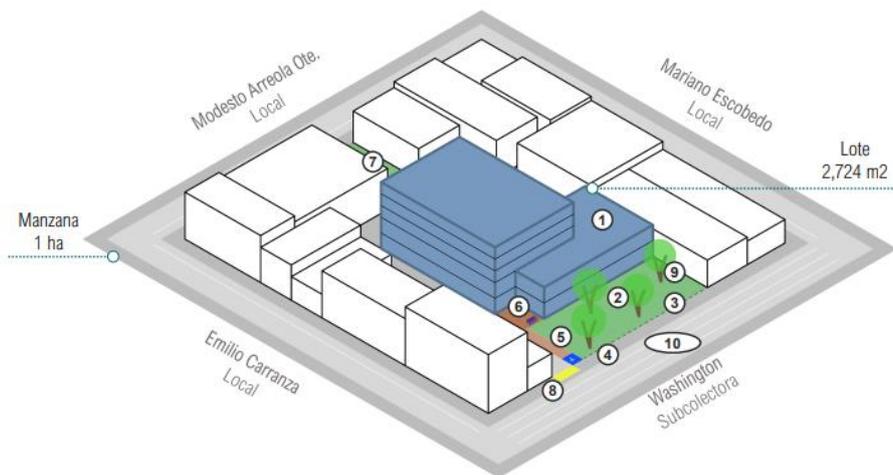


Ilustración 2 Hipótesis de modelación de Barrio W sin aplicar los incentivos DOT (Urbanística para IMPLANC Monterrey)

Los efectos de la política DOT en la Zona Centro de Monterrey pueden ilustrarse mediante el análisis del caso “Barrio W” consistente en un edificio desarrollado bajo este incentivo en el Centro Metropolitano de Monterrey. De acuerdo con los lineamientos del PMDU correspondientes a dicho predio, si este no accediera al incentivo DOT contaría con una densidad de 300 viv/ha por contar con un uso de suelo de Corredor de Alto Impacto. El lote en el que se localiza Barrio W cuenta con una superficie de 2,724 m² por lo que de acuerdo con sus lineamientos le correspondería un máximo de 82 viviendas. La siguiente figura ilustra una

hipótesis de aplicación de lineamientos que alcanzaría el proyecto Barrio W sin acceder al incentivo DOT y cumpliendo con los lineamientos establecidos por el PMDU consistentes en mantener un Área Libre Complementaria al frente del 8% de la superficie e instalación de infraestructura para la movilidad sostenible.

Ahora bien, con la implementación de los incentivos de DOT consistentes en la liberación de lineamientos urbano sin compensación de carga. Se desarrolló un edificio de aproximadamente 30 niveles, con construcciones colindantes de máximo de 5 niveles, en área libre complementaria al frente, con una banqueta de 1.50mts sin condiciones de accesibilidad universal. Es decir que los beneficios se generaron únicamente al lote, sin que este desarrollo contribuyera de manera articulada con alcanzas las metas de la política establecidas para el polígono de la Zona DOT, como se puede apreciar en la figura siguiente.

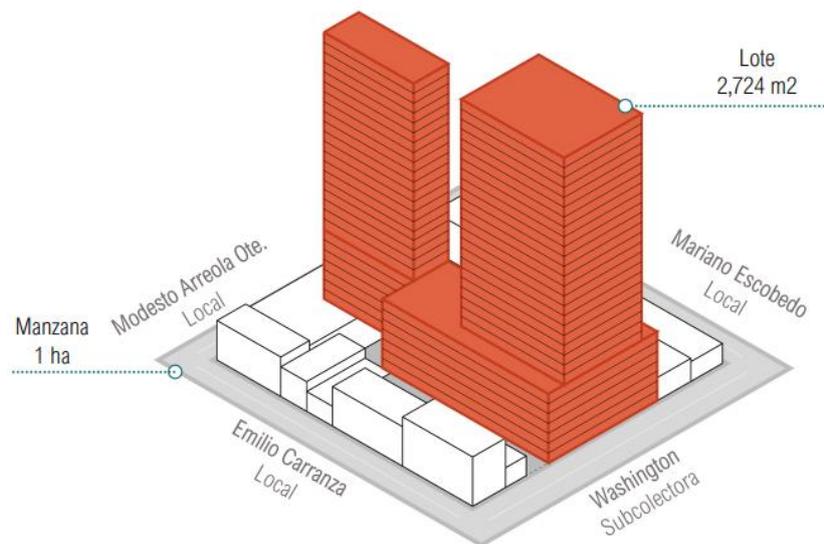


Ilustración 3 Modelo de Barrio W con la aplicación de incentivo DOT (Urbanística para IMPLANC Monterrey)

La ilustración anterior, muestra cómo la ausencia de reglas claras que permitan identificar el camino a seguir entre el planeamiento y la gestión, particularmente en proyectos de regeneración urbana pueden significar no solo una oportunidad perdida, sino que los incentivos establecidos como medios para la ejecución del planeamiento resulten en el detrimento de las condiciones de habitabilidad y sostenibilidad de un entorno urbano.

En este contexto, debe reconocerse que los procesos de regulación urbana están condicionados al contexto y los actores que influyen en su desarrollo. Luego entonces pueden existir hipótesis sobre las causas que originan la falta de claridad o los vacíos en la regulación por un lado pueden resultar de fallas técnicas, errores involuntarios o de falta capacidad instalada en la administración municipal durante el proceso de regulación; y por otro podrían atribuirse a presiones ejercidas por actores impulsores de un enfoque menos regulado para maximizar intereses particulares.

6. Similitudes y diferencias entre los casos estudiados

Una vez presentados los casos de estudio de Madrid Nuevo Norte y la Zona Central de Monterrey, en este apartado se abordarán las similitudes en cuanto a sus objetivo, así como las

disparidades en cuanto a los elementos incorporados para garantizar la gestión del planeamiento. La tabla siguiente que compara ambos casos de análisis muestra una similitud en la escala y contexto de los proyectos de regeneración urbana, en tanto que ambos casos de estudio corresponden a ciudades de más de cinco millones de habitantes, que han iniciado proceso de metropolización. En cuanto a los proyectos de regeneración urbana ambos son de una escala y complejidad que requiere la instauración de mecanismos de coordinación entre diferentes sectores y actores, con un periodo de implementación de largo alcance, alrededor de 25 años.

Tabla 1. Comparativo de los casos estudiados

CONCEPTO	MADRID NUEVO NORTE	MONTERREY
Población (Metropolitana)	6,779,888 (2020)	5,394,743 (2020)
Población municipio/ciudad	3,334,730 (49% de población de la Comunidad de Madrid)	1,142,994 (21.18% de población del AMM)
Densidad promedio Ciudad (municipio)	5,506 ha/km ²	3,415 hab/km ²
Densidad Metropolitana Promedio	1,185 hab/km ²	700 hab/km ²
PIB (millones de euros)	152,576	122,324.77
Proyecto superficie total	2,35 millones de m ² 2.6 millones de metros cuadrados edificables	4.510 millones de m ²
Ejes de actividad	Sanitario Educativo Tecnológico Transporte: Estación Chamartín	Plan Parcial distrito Norte Lineamientos urbanísticos para aprovechamientos a manera de incentivo Política DOT
Años de vida del proyecto	24	25

Elaboración propia³³, 2023

A pesar de las similitudes de escala y contexto, los proyectos de regeneración urbana de Madrid Nuevo Norte la Zona Central de Monterrey encuentran diferencias en los elementos que permiten la gestión de su planeamiento. A diferencia del Programa de Regeneración para la Zona Central de Monterrey establecida en el Programa de Desarrollo Urbano Municipal 2013, Madrid Nuevo Norte incorpora una estrategia de sostenibilidad integral, definiendo directrices

³³ Con información de Eurostat e INEGI

específicas para los proyectos de urbanización, a partir de ocho libros blancos y estableciendo metas para la gestión de residuos de demolición, y para la urbanización y edificación.

En ambos casos se identifica la inclusión de metas en materia de movilidad, sin embargo, Madrid Nuevo Norte a diferencia de Monterrey que enuncia las metas a manera de principios o mandatos de optimización, Madrid Nuevo Norte cuantifica las aspiraciones de planeamiento buscando que el 80% de los viajes se realice por medios sostenibles, la instalación de 13km de infraestructura ciclista. Esto permite de manera clara medir los efectos de la gestión del Planeamiento y por lo tanto evaluar el éxito o no del plan en el futuro.

Por otro lado, se establece una mayor edificabilidad y mezcla de usos en torno a los nodos de transporte. Similar a la estrategia DOT impulsada por el PMDU Monterrey 213.2025 cuyos resultados demuestran que el solo aumento de edificabilidad y mezcla de usos no produce resultados favorables a la ciudad si no se acompañan de medidas disuasorias, estrategias de descarbonización y de fiscalidad.

Madrid Nuevo Norte, incluye además recursos y soluciones basadas en la naturalización, como infraestructura verde, reducción de demanda de agua potable, inclusión de Sistemas de Drenaje Urbano Sostenible y medidas para el ahorro energético. En contraste con el Plan Parcial de Distrito Norte, donde los objetivos se desarticulan al momento de la asignación de estrategias puntuales, responsables y costos, y donde las acciones se limitan a establecer usos y lineamientos esperando que el desarrollo sea orgánico y sostenible sin asegurar corresponsabilidades para alcanzar dichos objetivos de manera clara y articulada.

El caso de Madrid Nuevo Norte evidencia un sistema estructurado para la gestión del planeamiento, que deriva de un mandato legal que especifica sistemas de actuación y obligaciones de planeación de manera clara. Esto frente al caso mexicano en el que, si bien la ley desarrolla y reconoce la importancia de la gestión del planeamiento, no existe una práctica clara para su abordaje en los instrumentos de planeación de escala municipal, ni formas de garantizar la participación forzosa y corresponsable de los actores en la planeación. En el apartado siguiente se abordarán las diferencias entre la normativa aplicable a la ejecución del planeamiento en los casos de estudio para España y México.

6.1. Análisis comparativo de la normativa aplicable a los casos de estudio para la ejecución de lo planeado

Como se mencionó en el apartado anterior, a pesar de las similitudes contextuales en la escala y complejidad de los proyectos de regeneración urbana entre Madrid y Monterrey, existen importantes diferencias en el andamiaje jurídico que establece sistemas y mandatos para garantizar la ejecución del planeamiento. El análisis de la norma no solo ayuda a explicar y reflejar contextos específicos, culturas y valores compartidos, sino que permite identificar lecciones aplicables que permitan aspirar a mejorar las condiciones de habitabilidad de las ciudades.

La primera diferencia entre los modelos de gestión del planeamiento radica en cuándo se habilita o ejercita la función social del suelo frente al derecho de propiedad y edificación. En México, la Constitución Mexicana indica que la única forma de afectar la propiedad privada, es a través de la expropiación y causas de utilidad pública, mediante indemnización. Si bien es la Nación quien transfiere el dominio a los particulares y tiene el derecho de conferir a la propiedad privada las modalidades de interés público; la ejecución del planeamiento está sujeta a la promulgación de decretos de utilidad pública para la expropiación e indemnización de propiedad privada en caso de ser necesario.

Por otro lado, en España, de acuerdo con las disposiciones del TRLSR la propiedad privada solo puede ser utilizada si se cumplen las cargas impuestas por la planeación, además de que el derecho de uso en el suelo urbanizado se entiende también como un deber, en el que se establecen cargas, plazos y obligaciones las cuales deberán señalarse en el PGOU. La siguiente figura muestra el contraste entre los casos de análisis.



Figura 4. “Comparación entre habilitar o ejercitar función de suelo frente al derecho de propiedad y edificación”. (Elaboración propia)

La siguiente ilustración explica las diferencias en la visión y regulación de la gestión del planeamiento en los contextos estudiados, lo que permitirá identificar áreas de oportunidad que puedan ser aplicadas en el contexto de reforma urbana del municipio de Monterrey, en particular para la regeneración de la zona central.

En virtud de lo anterior, es posible identificar lecciones y conclusiones aplicables al caso de Monterrey las cuales pueden ser de utilidad para los municipios mexicanos para la ejecución o gestión de lo planeado. No obstante, debe reconocerse que no sería posible replicar el modelo Español por las diferencias sustanciales entre las regulaciones a la propiedad en el más alto nivel de jerarquía normativa.

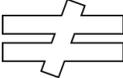
MADRID (ESPAÑA)		MONTERREY (MÉXICO)
<p>Prevé el desarrollo de nuevos procesos urbanizadores mediante polígonos</p>		<p>El desarrollo de procesos urbanizadores a través de polígonos requiere un instrumento específico (plan parcial, plan maestro o polígono de actuación) que pueden o no contemplarse en el Plan Municipal</p>
<p>Se lotifica al tiempo que se urbaniza (divide o reestructura la propiedad)</p>		<p>Se lotifica antes de urbanizar, puede subdividirse o fusionarse parcelas antes o después de urbanizado.</p>
<p>Se distingue claramente la urbanización de la edificación, el segundo no forma parte del proceso de gestión urbanística.</p>		<p>La urbanización para nuevos fraccionamientos no forma parte de un proceso de gestión urbanística sino del proyecto de edificación en si mismo.</p>
<p>Se asegura que los costos de urbanización repercutan en los propietarios de las parcelas edificables resultantes, de modo que las finanzas públicas no cubran costos por dicho concepto.</p>		<p>Los costos de la urbanización para nuevos fraccionamientos corren a cargo del desarrollador, en fraccionamientos establecidos no existen mecanismos compensatorios claramente dispuestos en la planeación.</p>
<p>Se adjudica de manera gratuita al Ayuntamiento previa a la urbanización y edificación, los terrenos de destino público donde hayan de hacerse las obras de urbanización y los necesarios para la construcción de edificios públicos.</p>		<p>Tratándose de fraccionamientos se adjudica gratuitamente al Ayuntamiento las vialidades e infraestructura posterior a la edificación para su mantenimiento, se dona un porcentaje de suelo para el desarrollo de equipamientos públicos.</p>
<p>Se entrega gratuitamente al patrimonio público de suelo, usualmente municipal, solares edificables para edificios de uso privado equivalentes al 10% del valor total de los solares del polígono.</p>		<p>No se entrega suelo para edificios de uso privado al patrimonio público.</p>

Ilustración 4 Comparativa de la normatividad vigente para la ejecución del planeamiento en España y México (Elaboración propia)

7. Conclusiones

Expuestas las líneas conceptuales que sustentan este trabajo, se procede a compilar las conclusiones de los apartados precedentes consistentes en la identificación de oportunidades para garantizar la ejecución de lo planeado en el contexto del proceso de regeneración urbana de la zona central de Monterrey a la luz de los aprendizajes derivados del análisis del caso de Madrid Nuevo Norte.

Como se mostró con el análisis de los casos de estudio, para la regeneración integral el enfoque individualista en la gestión del planeamiento urbano conlleva una preocupante desconexión con el bienestar colectivo. Este enfoque fragmentado tiende a perpetuar la inercia en las prácticas habituales, generando resultados predeciblemente negativos. En contraposición, una

perspectiva conjunta y coordinada para abordar problemas y necesidades abajo una lógica sistémica y un enfoque de polígono es más efectiva y eficiente, aunque implique planificar y comprometer recursos económicos en fases sucesivas para alcanzar resultados satisfactorios. (CEREZO, A. 2023)

En virtud de lo anterior es preciso pensar el proceso de planeamiento urbano como una oportunidad de pensar en la regeneración urbana de manera conjunta entre actores y sectores, reconociendo que las decisiones incluidas en el plan urbanístico son obligatorias para todos y deben ser asumidas económicamente de manera corresponsable. Para lograr lo anterior es preciso determinar los sistemas de coordinación necesarios a priori desde el momento de la planeación y no de manera posterior o reactiva. Este proceso implica reflexiones en torno a la capacidad real de asumir los costos y sobre los potenciales beneficios e indemnizaciones requeridas para la implementación de las acciones en los proyectos de regeneración urbana.

Para garantizar el logro de los proyectos de regeneración urbana integrados que distribuyan adecuadamente cargas y beneficios entre los actores implicados de modo que todos ellos contribuyan en proporción a sus obligaciones y los beneficios que adquirirán se requiere de una acción coordinada, decidida de manera conjunta y controlada públicamente. El caso de Madrid Nuevo Norte aporta entonces seis lecciones aprendidas que pudieran ser implementadas en el proceso de reforma urbana de Monterrey para el planteamiento de un programa de regeneración urbana de la zona central que resulte en una implementación efectiva, evitando estrategias oportunistas, asegurando la contribución justa de los implicados y promoviendo la habitabilidad y la sostenibilidad de la ciudad.

Primera. Juntas de compensación para la integración de actores y distribución equitativa de cargas y beneficios de la acción de urbanización.

Segunda. Elección de sistemas de ejecución específicos a partir de análisis de viabilidad.

Tercera. Planeación de la acción urbanística (ámbito de actuación) con base en evidencia a partir de información de mercado, proyecciones poblacionales, diagnóstico de necesidades de infraestructura para una distribución de usos de suelo que garantice la viabilidad de la acción urbanística. Considerando necesidades de infraestructuras comunes y su balance con la edificabilidad lucrativa.

Cuarta. Legislación básica que establezca mecanismos habilitadores de la ejecución de lo planeado como la posibilidad de reparcelación urbanística de ámbitos de actuación desestructurando la configuración física y legal del suelo para adecuarlas a las nuevas necesidades de ordenación urbanística y la ejecución de actuaciones equidistributivas. La habilitación de la integración de vivienda de protección pública con usos comerciales asociados.

Quinta. Derechos correspondientes al Ayuntamiento claramente identificados para la garantía de la función social del suelo, con integración al patrimonio municipal de suelo a través de un instrumento legal Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Sexta. La definición de mecanismos de financiamiento necesarios debe venir de una estimación económica de las afectaciones para la acción urbanística. En el caso de la APE Centro de Negocios Chamartín se señala un cálculo inicial de cargas de urbanización propias del Ámbito.



Referencias bibliográficas

Bibliografía básica

AZUELA, A.; CANCINO, M.A. (2007) Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2429/15.pdf>

AZUELA, A. (2016) La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano Universidad Nacional Autónoma de México. <https://fundacion-rama.com/wp-content/uploads/2022/07/3430.-La-ciudad-y-sus-reglas.-Sobre-la-huella-%E2%80%A6-Azuela.pdf>

BLANC CLAVERO, F. (2022). LA GESTIÓN URBANÍSTICA EN ESPAÑA. UNA VISIÓN PANORÁMICA. Lincoln Institute of Land Policy.

CEREZO, A. (2023, diciembre 12). La guía ciudadana de regeneración y renovación urbana integrada [5/7]. Orbenismo.es. https://www.orbenismo.es/2023/12/la-guia-ciudadana-de-regeneracion-y_12.html

Convenio de colaboración para la coordinación, financiación y ejecución de las actuaciones singulares previstas en la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en los ámbitos APE 05.27 Colonia Campamento y APR 08.03 Prolongación de La Castellana-Operación urbanística «Madrid Nuevo Norte». (2021). https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-13216

GOBIERNO MUNICIPAL DE MONTERREY, (2021) Programa Parcial de Desarrollo Urbano Distrito Monterrey Norte, Gaceta Municipal Especial Enero, Volúmen XXVII

INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN Y CONVIVENCIA DE MONTERREY (2023): Desafíos de la Ciudad de Monterrey hacia 2040. Documento de discusión pública. Gobierno de Monterrey. Monterrey, México, 2023. Original: <https://mtyideal2040.com/>

LUNGO, M. (2007): Grandes proyectos urbanos. Desafío para las ciudades latinoamericanas. En SMOLKA, M.O. y MULLAHY, L (Eds.); Perspectivas Urbanas, Temas Críticos en políticas de suelo en América Latina, (pp. 293-299). Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute for Land Policy. Original: **Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina**

MADRID NUEVO NORTE (2023). El Plan de Coordinación para las infraestructuras de Madrid Nuevo Norte | Crea Madrid Nuevo Norte. Crea Madrid Nuevo Norte. <https://creamadridnuevonorte.com/noticia/el-plan-de-coordinacion-para-las-infraestructuras-de-madrid-nuevo-norte/>

OTERO CARRASCO, F. (2020, April 19). Modificación Puntual del PGOUM de 1997. APE 05.31 Centro De Negocios Chamartín. <https://sede.madrid.es/esv>

REESE, E.; MALERONKA, C.; ROJAS, M.C. (2023) Grandes proyectos urbanos: conceptos u lecciones de política e América Latina. Working Paper WP23ER1. Lincoln Institute for Land Policy.

https://go.lincolninst.edu/Reese_WP23ER1.pdf?_gl=1*1harw2g*_ga*MjEwMDY1NTgxNS4xNjk5OTE5NDk5*_ga_26NECLE3MM*MTcwMjc2MzE2NC4xMC4wLjE3MDI3NjMxNjQuMC4wLjA.&_ga=2.147897591.1715917451.1702763165-2100655815.1699919499

Bibliografía complementaria

AVELDAÑO, E. (8 de diciembre 2023) Culpa a particulares por atraso en obras de corredor verde. Periódico El Norte. Sitio Web: <https://www.elnorte.com/culpa-a-particulares-por-atraso-en-obras-de-corredor-verde/ar2723579>

GARCINO, A. (2023) Implementan sistema de corredores verdes en el centro de Monterrey. Artículo. Sitio Web: [Implementan sistema de corredores verdes en el centro de Monterrey | ABC Noticias](#)

GARZA, G., & SCHTEINGART, M. (s/f). *Los grandes problemas de México*. Colmex.mx. Recuperado el 17 de diciembre de 2023, de <https://2010.colmex.mx/16tomos/II.pdf>

GOBIERNO DE MONTERREY (2023) Inicia la recuperación del corazón de Monterrey con “Revive el Centro”. Comunicado de Prensa. Sitio Web: <https://www.monterrey.gob.mx/noticia/inicia-revive-el-centro>

Instrumentos de la Ordenación Urbanística - Junta de Andalucía. (n.d.). <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoarticulaciondelterritorioyvivienda/areas/urbanismo/planeamiento/paginas/instrumentos-planeamiento-urbanistico.html>

MADRID NUEVO NORTE (2022). Comunidad de Madrid y DCN firman el Convenio para inicial las actuaciones en la nueva línea del metro. Artículo. Sitio Web. <https://creamadridnuevonorte.com/noticia/comunidad-de-madrid-y-dcn-firman-el-convenio-para-iniciar-las-actuaciones-de-la-nueva-linea-de-metro/>

MINGUEZ, JIMENEZ, F. (n.d.). LAS JUNTAS DE COMPENSACIÓN. Notarios y Registradores. <https://www.notariosyregistradores.com/doctrina/fiscalidad-juntas.htm>

NEWMARK (2022) Movimiento Ocampo, el plan que busca dar una nueva cara al centro de Monterrey. Artículo en Sitio Web: [Movimiento Ocampo, el plan que busca dar una nueva cara al centro de Monterrey. - Newmark México \(nmrk.lat\)](#)

Plan Estratégico 2040. (s/f). Mtyideal2040.com. Recuperado el 11 de diciembre de 2023, de <https://planestrategico.mtyideal2040.com/>

Rae, R. a. E.-. (n.d.). ejecución de los planes o ejecución del planeamiento. Diccionario Panhispánico Del Español Jurídico - Real Academia Española. <https://dpej.rae.es/lema/ejecuci%C3%B3n-de-los-planes-o-ejecuci%C3%B3n-del-planeamiento>

Salvador. (2012). Ámbitos de Ejecución. <https://espana.leyderecho.org/ambitos-de-ejecucion/>

SARMIENTO GONZÁLEZ, R. y VILCHES VIVANCOS, F. *Lenguaje jurídico-administrativo. Una lengua de especialidad*. 2ª ed. Madrid: Dyckinson, 2016.

Legislación citada

DOCUMENTO AFECTADO POR EL CUMPLIMIENTO DEL ANEXO DEL ACUERDO DEL CONSEJO DE GOBIERNO DE LA CM DE 25/3/2020 DE APROBACIÓN DEFINITIVA DE LA MPOUM 1997 PARA EL ÁREA DE PLANEAMIENTO REMITIDO 08.03 “PROLONGACIÓN DE LA CASTELLANA” Y EL ÁREA DE PLANEAMIENTO ESPECÍFICO 05.27 “COLONIA CAMPAMENTO”. OPERACIÓN MADRID NUEVO NORTE. APE 05.31 CENTRO DE NEGOCIOS CHAMARTÍN 3. Organización y gestión de la ejecución

Ley 9/2001 de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (BOE num. 245 de 12 de octubre de 2001)

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (BOE, núm. 128, de 29 de mayo de 2007).



Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE, núm. 156, de 30 de junio de 1992).

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. (BOE, núm, 261, de 31/10/2015)

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPAHOTDU_230521.pdf

Listado de abreviaturas

AMM	Área Metropolitana de Monterrey
APE	Área de Planeamiento Específico
art./arts.	Artículo/s
CE	Constitución Española
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DUSI	Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado
EUROSTAT	Oficina de Estadística de la Unión Europea
IMPLANC	Instituto Municipal de Planeación y Convivencia de Monterrey
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
Ley General	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos
LGAHOTDU	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
PMDU	Plan Municipal de Desarrollo Urbano
PP	Plan Parcial de Desarrollo Urbano
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
TRLS08	Texto Refundido de la Ley de Suelo del año 2008 (aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)
TRLSR	Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre)
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
Viv	Viviendas
Ha	Hectárea