

# Lineamientos para la mejora del marco normativo para la movilidad eléctrica de Nuevo León

Corredores de transporte público eléctrico en Monterrey, México

C40 Cities Finance Facility

SEPTIEMBRE 2020



Funding partners:



Federal Ministry  
for Economic Cooperation  
and Development



CHILDREN'S  
INVESTMENT FUND  
FOUNDATION



UK Government



USAID  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Implementing agencies:

giz

Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



## **SOBRE CFF**

El programa C40 Cities Finance Facility (CFF) es una colaboración entre el Grupo de Liderazgo Climático – C40 Ciudades por el Clima y la Agencia de Cooperación Alemanais (GIZ) GmbH. El CFF apoya a las ciudades en economías en Desarrollo y emergentes en el desarrollo de proyectos que estén listos para acceder a financiamiento con el fin de reducir emisiones y detener el aumento de la temperatura mundial en 1.5 °C, fortaleciendo la resistencia contra los impactos del cambio climático. El CFF está financiado por el Ministerio Federal Alemán para la Cooperación y el Desarrollo Económico (BMZ), la Fundación del Fondo de Inversión para la Infancia (CIFF), el Gobierno del Reino Unido y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradecemos la colaboración de Erika Salinas, por su importante aporte en el conocimiento de la estructura institucional y marco jurídico del Estado de Nuevo León.

Agradecemos también a la diligente organización y síntesis de resultados del Director de Ingeniería Urbana, Ing. Jesús Uzcátegui, quien sirvió de puente entre el equipo consultor y los tomadores de decisiones del Gobierno de Nuevo León.

Además, el producto final no hubiera sido posible sin las revisiones y comentarios del equipo del Gobierno del Estado de Nuevo León, a quienes gracias a su aporte permitieron el feliz término de este documento.

Preparado por:

C40 Cities Finance Facility

Deutsche Gesellschaft für

Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Oficinas:

Bonn and Eschborn, Germany

Potsdamer Platz 10

10785 Berlin, Germany

E [contact@c40cff.org](mailto:contact@c40cff.org)

W [c40cff.org](http://c40cff.org)

**Autores:**

Consorcio GITEC - ITDP

Felix Vidal

Eloy González

Gonzalo Peón

Luis Pedraza

Alejandro Vieyra

**Diseño:**

Berenice Pérez

Sonia Medina

# ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN .....	4
1.1 Contexto .....	4
1.2 Alcance .....	4
1.3 Metodología .....	4
2. RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO METROPOLITANO DE ACCESIBILIDAD .....	5
3. INCENTIVOS A TRANSPORTE CON TECNOLOGÍAS DE ENERGÍAS LIMPIAS... 7	
4. DEFINICIÓN DE FACULTADES DEL SERVICIO DE TRANSPORTE METROPOLITANO.....	9
5. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA REGULACIÓN DE MOVILIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN.....	10

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1 Contexto

En el marco del diseño del arreglo institucional de implementación para las tres futuras rutas alimentadoras de la línea 3 del Metro de Monterrey, se han identificado retos y dificultades para la implementación de líneas de transporte eléctricos que radican en el marco normativo actual aplicable a la movilidad en el Estado de Nuevo León. Algunas de estas dificultades pudieron ser evitadas gracias a que el recorrido que siguen estas líneas las vuelve atribución del órgano público descentralizado de Monterrey. Por ello, no se aplica en algunos aspectos los artículos de la reciente Ley de Movilidad Sostenible y Accesibilidad para el Estado de Nuevo León.

Sin embargo, estas dificultades podrían concretizarse en futuros proyectos de movilidad eléctrica del Estado de Nuevo León. Esto podría llegar a afectar los esfuerzos efectuados en los últimos años por la administración del estado por implementar un marco normativo más favorable a la movilidad sostenible.

## 1.2 Alcance

Así, en este entregable (B1.4) se describen los principales puntos de mejora de los que puede ser objeto la Ley de Movilidad Sostenible y Accesibilidad para el Estado de Nuevo León (la “Ley de Movilidad”). Las mejoras propuestas afectarían principalmente los proyectos de movilidad sustentable bajo la responsabilidad del nuevo Instituto de Movilidad y Accesibilidad (IMA) del estado de Nuevo León.

## 1.3 Metodología

Las sugerencias de mejora presentadas en este documento son el producto de las observaciones realizadas por el grupo consultor durante la elaboración de los entregables anteriores (B1.1, B1.2 y B1.3). Para ello, se revisó el marco normativo aplicable, se analizaron casos de estudios internacionales, y se llevaron a cabo entrevistas y sesiones de participación con las autoridades en el área de movilidad de Nuevo León.

Además, el grupo consultor ha contado con el apoyo de expertos jurídicos en la materia para la elaboración de este entregable y de entregables anteriores.

Funding partners:



Implementing agencies:



## 2. RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN DEL INSTITUTO METROPOLITANO DE ACCESIBILIDAD

A través de la promulgación de la Ley de Movilidad, se creó el Instituto de Movilidad y Accesibilidad de Nuevo León (“IMA”). A este órgano se le dota de facultades para ser la autoridad operativa, fiscal y rectora en materia de movilidad, además de encargarle la prestación del servicio de transporte público; respecto a lo último, el artículo 21 de la Ley de Movilidad menciona que (énfasis añadido):

“Artículo 21.

...

El Instituto tendrá a su cargo de manera originaria la prestación del servicio público de transporte, mismo que podrá **brindar por sí, o bien concesionar o permisionar temporalmente a particulares** para que estos lo presten mediante **permisos, contratos administrativos o concesiones** en los términos de este ordenamiento y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.”

Esta regulación hace notar que la participación de particulares, aparentemente, **debería de ceñirse únicamente vía el otorgamiento de concesiones o permisos**, cuya naturaleza es de actos jurídicos administrativos, distintos a la celebración de un contrato entre particulares y autoridad. Propiamente, dichos actos son definidos en la Ley de Movilidad de la siguiente manera:

“Artículo 8. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

...

XVII. Concesión: Acto jurídico administrativo con elementos contractuales y regulatorios, por el cual en los términos de esta Ley se confiere a una persona física o moral la condición y poder jurídico para ejercer obligaciones y derechos en la explotación del Servicio de Transporte Público de Pasajeros en el Estado y/o de la infraestructura especializada o servicios conexos asociadas al mismo;

...

Artículo 171. El permiso de transporte es el acto administrativo por medio del cual el Instituto puede conferir a una persona moral la prestación temporal del servicio de transporte de personas, en los términos de esta Ley y, su Reglamento.”

**Sin embargo, la segunda parte del párrafo citado del artículo 21 menciona también a los *contratos administrativos*. Esta redacción resulta confusa**, ya que, en las propias palabras del artículo 21, el Instituto podrá concesionar o permisionar temporalmente el servicio público de transporte para que los particulares lo *brinden*; sin embargo, los particulares pueden prestarlo mediante permisos, contratos administrativos o concesiones. Aunado a lo anterior, incluso el artículo 8 incluye la siguiente definición:

Funding partners:



Implementing agencies:



“XIX. Contrato Administrativo de Operación: Instrumento jurídico a través del cual el Ejecutivo del Estado, por sí o a través del Instituto, contrata en los términos de esta ley los servicios de operación de una o más unidades para la prestación del servicio público de transporte en las rutas que le sean asignadas. La contraprestación podrá ser establecida en modalidad de pago por kilómetro recorrido, kilómetro recorrido-pasajero, o por día de servicio, según lo determine la Junta de Gobierno;”

Una vez evidenciado lo anterior, es relevante observar que existen dos posibles interpretaciones al citado artículo 21.

La primera interpretación lleva a circunscribir al particular mediante concesión y/o permiso temporal. Esta interpretación puede ser limitante al desarrollo de la electromovilidad en Monterrey ya que las entrevistas realizadas para entregables anteriores demuestran que hay una preferencia clara por parte de las autoridades a operar con contratos administrativos que dan mayor facilidad para adaptar las normas de operación en el periodo del acuerdo con el privado. Esto puede cobrar mayor importancia a la hora de implementar líneas de transporte con tecnologías novedosas, como los buses eléctricos, que podrían requerir ajustes operativos tras su implementación.

La segunda interpretación implica ampliar la participación del particular a través de contratos administrativos, sin embargo, no existe claridad en cuanto al alcance de los mismos. Además, estos contratos no podrían beneficiar de incentivos previstos en la Ley a favor de vehículos con energías limpias (*ver sección 3*).

Funding partners:



Implementing agencies:



### 3. INCENTIVOS A TRANSPORTE CON TECNOLOGÍAS DE ENERGÍAS LIMPIAS.

El **artículo 8** de la Ley de Movilidad define a las energías limpias como aquella:

“energía utilizada para los vehículos motorizados que es eléctrico, híbrido, de gas natural o de cualquier otra fuente de energía que no es mediante la utilización de combustibles fósiles”.

La mencionada Ley dedica un capítulo específico para incentivar el transporte a través de energías limpias. El artículo 184 menciona:

“**Artículo 184.** Los vehículos de transporte público que utilicen energías limpias tendrán preferencia en el otorgamiento de concesiones y podrán ampliar hasta por diez años su concesión.”

Como se ha hecho notar a lo largo de los entregables anteriores (B1.1 y B1.2), las concesiones pueden resultar demasiado rígidas y poco efectivas o prácticas para la gestión de rutas de transporte, y en particular, rutas que con tecnologías a las que la administración encargada de su supervisión y planeación no está acostumbrada y puedan requerir de ajustes técnicos a lo largo de la operación.

Además, no hay que perder de vista que este régimen de contratación es aplicable únicamente al IMA, excluyendo en cierta medida rutas de transporte gestionadas por Metrorrey. Esto, limita aún más el alcance e impacto potencial de estos incentivos.

Por otro lado, los incentivos, tal y como están definidos actualmente, pueden resultar inefectivos para incitar a los actores privados a invertir en electromovilidad. La preferencia dentro de la concesión no implica una garantía para el inversionista, además de que ampliar la temporalidad de las concesiones no necesariamente es un criterio determinante de inversión: éste puede verse afectado por factores como la contraprestación o costos de mantenimiento y/u operación.

Por otro lado, dentro del **artículo 185** de la Ley de Movilidad, en su segundo párrafo, se menciona:

“Gobierno del Estado podrá otorgar incentivos fiscales a los concesionarios o permisionarios que presten cualquiera de las modalidades de transporte establecidas en esta Ley, para facilitar la adquisición de vehículos que utilicen energías limpias, así como vehículos adaptados para personas con discapacidad.”

Respecto a los incentivos fiscales a que se hace referencia, existen las siguientes áreas de oportunidad:

- Establecer de manera más clara los términos y vía en que serán definidos los incentivos fiscales para evitar facultades discrecionales que pueden limitar el interés de inversionistas potenciales.

Funding partners:



Implementing agencies:



- Ampliar la aplicación de incentivos fiscales a otros modelos de contratación distintos a la concesión y permisos, en particular, los contratos de operación.
- Ampliar la aplicación de los incentivos a las líneas de transporte que no caigan bajo la responsabilidad del IMA, como pueden ser las líneas gestionadas por Metrorrey. *(ver sección 4)*

Funding partners:



Implementing agencies:





## 4. DEFINICIÓN DE FACULTADES DEL SERVICIO DE TRANSPORTE METROPOLITANO.

El Servicio de Transporte Metropolitano (“SETME”) forma parte del Sistema de Transporte Público que diseña la Ley de Movilidad. En principio, el **artículo 71** de la Ley de Movilidad, en su último párrafo, menciona lo siguiente:

“Aquellas rutas del transporte público de pasajeros que brinden su servicio dentro de la zona conurbada de Monterrey, y que sean administradas y operadas directamente por el Estado o por medio de concesiones o permisos de operación se considerarán parte de este sistema.”

Como mencionamos anteriormente, la Ley de Movilidad circunscribe a concesiones y permisos la participación de particulares en el servicio público de transporte. Sin embargo, el artículo 73<sup>1</sup> encarga a Metrorrey la prestación del servicio determinado para el SETME, en los términos que lo defina la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey (“Ley de Metrorrey”).

En los términos descritos en el entregable anterior, el campo de actuación, respecto al régimen de contratación, es mucho más amplio para Metrorrey, ya que este puede emplear cualquier medio de contratación que considere necesario para cumplir con su objeto.

En relación con lo anterior, resulta poco claro el alcance de la prestación del servicio por Metrorrey. Es conveniente que, ya sea a través de una reforma a la Ley de Movilidad, o bien, mediante disposiciones reglamentarias, se señale cuáles son las facultades expresas inherentes al IMA respecto del SETME y cuáles corresponden a Metrorrey.

Una lista no exhaustiva de estas facultades incluye:

- la fijación de peaje
- el diseño de las rutas
- la contratación de privados

---

<sup>1</sup> “**Artículo 73.** El servicio se prestará por Metrorrey en los términos que en su caso establezca la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey.”

Funding partners:



Implementing agencies:



## 5. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA REGULACIÓN DE MOVILIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

La multiplicidad de sistemas dentro del Sistema de Transporte Público y el solapamiento o confusión de atribuciones entre ellos, genera confusión y perjudica la eficiencia de la prestación del servicio público de transporte dentro del Estado de Nuevo León. Esto, sin duda, afecta el desarrollo de proyectos de electro-movilidad ya que los potenciales inversionistas se enfrentan a un diseño de movilidad difícil de entender y replicar, con altos costos de entrada e implementación.

De forma general, los esfuerzos realizados en los últimos años para favorecer la movilidad sustentable en el estado podrían llegar a crear un marco legal y financiero propicio para el desarrollo de la electromovilidad en el Estado. Sin embargo, **una simplificación y clarificación del marco normativo aplicable y una generalización de los incentivos diseñados permitiría expandir el impacto potencial de estas reformas**, además de reducir las barreras de acceso a inversionistas privados dispuestos a desarrollar la electromovilidad en el estado.

Funding partners:



Implementing agencies:



**C40 Cities Climate  
Leadership Group**

3 Queen Victoria Street, City  
London EC4N 4TQ  
United Kingdom

**Deutsche Gesellschaft für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH**

Potsdamer Platz 10  
10785 Berlin  
Germany

**E** [contact@c40cff.org](mailto:contact@c40cff.org)  
**W** [c40cff.org](http://c40cff.org)

**Funding partners:**



**Implementing agencies:**

