

Hoja de ruta de implementación

Corredores de transporte público eléctrico
en Monterrey, México

C40 Cities Finance Facility

SEPTIEMBRE 2020



Funding partners:



Implementing agencies:



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.

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

W c40cff.org

Autores:

Consortio GITEC - ITDP

Felix Vidal

Eloy González

Gonzalo Peón

Luis Pedraza

Alejandro Vieyra

Diseño:

Berenice Pérez

Sonia Medina

ÍNDICE

Agradecimientos	¡Error! Marcador no definido.
1. INTRODUCCIÓN.....	5
1.1 Descripción General de la Hoja de Ruta y sus Principales Características.	6
Objetivos de la hoja de ruta.	6
Metas.	6
Otras Características.	7
2. ARREGLO INSTITUCIONAL SELECCIONADO: LEASING FINANCIERO.....	8
2.1 Adquisición y Operación del Material Rodante	8
2.2 Adquisición y Gestión de la Infraestructura de Encierro y Recarga	10
3. PASOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL ARREGLO INSTITUCIONAL SELECCIONADO	11
4. ANÁLISIS DE VIABILIDAD JURÍDICA DEL ARREGLO INSTITUCIONAL SELECCIONADO	13
4.1 Marco Jurídico Aplicable.	13
4.2 Consideraciones sobre la viabilidad jurídica del modelo de contratación seleccionado.....	14
5. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES ACTORES INVOLUCRADOS Y SU PAPEL EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE CONTRATACIÓN SELECCIONADO.....	16
5.1 Orden de Gobierno a Cargo de la Contratación.	16
5.2 Ente Público Contratante.	16
6. ADQUISICIÓN DEL MATERIAL RODANTE.	19
7. OPERACIÓN DEL MATERIAL RODANTE.....	23
7.1 Los contratos de arrendamiento y servicio.....	23
7.2 El Régimen de Concesión y Permiso.....	23
8. OBLIGACIONES CON RELACIÓN A LA INFRAESTRUCTURA Y EL MANTENIMIENTO DEL MATERIAL RODANTE.	25
8.1 Infraestructura.	25
8.2 Mantenimiento.	26
9. EL FUNCIONAMIENTO DEL FIDEICOMISO COMO INSTRUMENTO DE ADMINISTRACIÓN, GARANTÍA Y FUENTE DE PAGO EN LA ADQUISICIÓN Y OPERACIÓN DE MATERIAL RODANTE.....	28
10. POTENCIALES AUTORIZACIONES PRESUPUESTARIAS EXTERNAS A LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.....	30
10.1 Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.	30

10.2 Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.....	31
10.3 Otras fuentes de Garantía.....	32
11. RÉGIMEN APLICABLE A LOS SUBSIDIOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN.	33
11.1 Descripción de las principales características de los Subsidios en el Estado de Nuevo León.....	33
11.2 Identificación de los principales actores involucrados y su papel en el establecimiento de Subsidios en el Estado de Nuevo León.....	35
El Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.....	35
El Congreso del Estado de Nuevo León.	36
La Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León. ...	36
Las entidades beneficiadas por el establecimiento de Subsidios.	36
11.3 Conclusiones sobre la Viabilidad Jurídica para el establecimiento de Subsidios para el desarrollo del Proyecto.	37

1. INTRODUCCIÓN

Este entregable presenta las consideraciones legales y administrativas a tener en cuenta para la implementación del arreglo institucional seleccionado para la adquisición y operación del material rodante e infraestructura asociada del proyecto de las líneas alimentadoras de la línea 3 de Metrorrey. En entregables anteriores, se estudió el marco normativo y el contexto político-administrativo en el que se implantará el proyecto, y los diferentes riesgos que podrían afectar la viabilidad del proyecto. También se diseñaron arreglos institucionales viables para la adquisición y operación de las unidades y la infraestructura asociada. De estos arreglos, se seleccionó el arreglo de Leasing Financiero (ver Milestone 3_B1) para la implementación del proyecto.

En el proceso de diseño y selección del arreglo, así como la elaboración de esta hoja de ruta, se tuvieron en cuenta las particularidades de este proyecto en relación a las otras líneas de transporte público que operan actualmente en el Área Metropolitana de Monterrey y el contexto financiero y político actual del Estado de Nuevo León. Por limitaciones presupuestarias y compromisos contraídos con entidades federativas se prevé tener una fuerte participación privada en el proyecto. Por el alto costo de los vehículos eléctricos, se optó por introducir la figura de “proveedor de flota” en un modelo de *Leasing financiero*, que no se contempla en los arreglos institucionales en uso en el Área Metropolitana de Monterrey. Además, la infraestructura de recarga y los patios de encierro y talleres tienen un peso significativo en el costo total del proyecto por lo que también se le prestó especial atención en este estudio. Finalmente, debe tenerse en cuenta la reciente adopción de la Ley de Movilidad Sostenible y Accesibilidad para el Estado de Nuevo León (la “Ley de Movilidad”) que modifica parcialmente el marco normativo en el que se implementará el proyecto.

Esta hoja de ruta presenta las consideraciones legales e institucionales a tener en cuenta para la implementación y funcionamiento de este arreglo institucional en el Área Metropolitana de Monterrey, centrándose en los elementos clave y/o más novedosos del arreglo, teniendo en cuenta el contexto en el que se implementará.

Para la elaboración de este documento se tomaron en cuenta los insumos obtenidos por parte de los actores clave durante el proceso de selección del arreglo institucional y se contó con el apoyo de juristas especializados para el análisis del marco normativo aplicable en este caso.

Funding partners:



Implementing agencies:

1.1 Descripción General de la Hoja de Ruta y sus Principales Características.

Objetivos de la hoja de ruta.

- (i) Establecer el marco jurídico aplicable y un despliegue claro de facultades y tareas a cargo de los distintos entes que integran la administración pública del estado de Nuevo León, que tienen incidencia dentro de un proyecto de adquisición de material rodante y su posterior otorgamiento de concesión o contrato para la operación del mismo.
- (ii) Generar certidumbre sobre el marco jurídico que circunscribe a las autoridades involucradas.
- (iii) Mejorar el conocimiento de las condiciones jurídicas para el próximo diseño de la licitación pública.
- (iv) Facilitar el entendimiento de las modalidades de contratación para la implementación de los componentes claves del arreglo seleccionado, en particular, la adquisición del material rodante y de la infraestructura asociada, su operación y mantenimiento.
- (v) Conocer las potenciales responsabilidades que adquiere la administración pública estatal en la modalidad de contratación seleccionada.

- Metas.

- (i) La adquisición de material rodante en condiciones óptimas para la Administración Pública incluyendo, en su caso, su mantenimiento y despliegue (y mantenimiento) de la infraestructura asociada.
- (ii) El otorgamiento de la concesión y/o contrato de la operación del material rodante en las condiciones que permitan a la Administración Pública obtener una contraprestación que sustenten la Adquisición del mismo.
- (iii) Delimitación clara de facultades entre los diferentes actores vinculados con prestar el servicio de transporte público.

Funding partners:



Implementing agencies:

- (iv) Reducción de exposición a riesgos posibles bajo los esquemas de contratación seleccionados.
- (v) Establecer variables de estructura económica para sustentar flujos monetarios, esquemas financieros y el pago de contraprestaciones a los involucrados en el proyecto.
- (vi) Identificar los parámetros mínimos indispensables a considerar para el despliegue del proyecto por parte de la Administración Pública (incluyendo cualesquier bases para licitaciones públicas).

- Otras Características.

- (i) A través de la Ley de Movilidad, se prevé al Instituto de Movilidad y Accesibilidad (IMA) como un organismo descentralizado, quien será el principal encargado de la Movilidad en el Estado.
- (ii) Además del IMA, para efectos de este Estudio es relevante tomar en cuenta a Metrorrey, quien es el **obligado originario** a prestar el Servicio de Transporte Metropolitano, en términos de su ley, según lo obliga la Ley de Movilidad en el artículo 73.
- (iii) El servicio de transporte público corresponde, primariamente, al Estado, pero éste puede ser prestado por particulares, a través de diversos modelos de contratación que dependen del ente público contratante encargado.

Funding partners:



Implementing agencies:

2. ARREGLO INSTITUCIONAL SELECCIONADO: LEASING FINANCIERO

Tras el trabajo de participación con las autoridades competentes del estado de Nuevo León y Metrorrey se seleccionó el arreglo institucional de **Leasing Financiero**¹. Este arreglo, similar al arreglo que se implementó para la adquisición y la operación de las flotas eléctricas de Transmilenio en Bogotá y Transantiago en Santiago de Chile, tiene como objetivo facilitar la **atracción de capital privado** y **mejorar la calidad del servicio**.

Además, en Metrorrey tiene experiencia en la utilización de contratos de arrendamiento y servicios en la operación y compra de autobuses que prestan el servicio Transmetro. Este antecedente es útil ya que la experiencia de contratación de Transmetro puede facilitar la implementación del arreglo institucional seleccionado porque existen similitudes entre ambos arreglos, particularmente en lo que se refiere al arrendamiento de buses a organismos del sector privado.

2.1 Adquisición y Operación del Material Rodante

En el arreglo de Leasing financiero, la empresa operadora no es propietaria de los autobuses, sino que estos son adquiridos por un privado. Este Proveedor de Flota, pone las unidades a disposición del ente público contratante a cambio de una remuneración mensual por medio de un contrato de arrendamiento. El ente público, entrega esta flota en comodato al operador. La empresa transportista, además será responsable del mantenimiento de la flota por los términos de su contrato de prestación de servicio o concesión, así como por el contrato de cuidados de activos firmado con el proveedor.

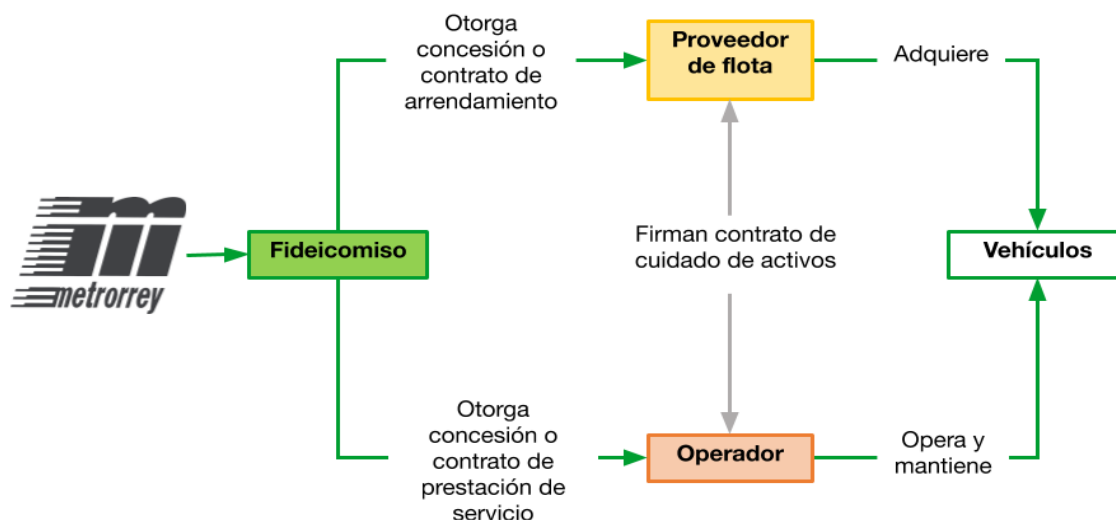
¹ El proceso de selección del arreglo institucional y las alternativas planteadas pueden revisarse en los entregables anteriores del paquete de trabajo B de este proyecto.

Funding partners:



Implementing agencies:

Figura 1: Modelo de adquisición y operación de la flota



Así **Metrorrey** será responsable de instituir un Fideicomiso como instrumento de administración garantía y fuente de pago para la adquisición del material rodante y su operación. A través de este, Metrorrey deberá:

- Licitare y otorgar la concesión o contrato de arrendamiento al Proveedor de Flota.
- Licitare y otorgar concesión o contrato de prestación de servicio al operador.
- Asumir la responsabilidad de gestionar el sistema de recaudo, remunerar al proveedor y operador de flota.
- Supervisar el cumplimiento de los términos de los contratos de arrendamiento, incluyendo la garantía de las unidades, y de prestación de servicio o concesión para aplicar las sanciones previstas por su incumplimiento.

Por su lado, el **Proveedor de Flota** toma el papel de arrendador en este arreglo institucional debiendo:

- Adquirir la flota y ponerla a disposición del Fideicomiso (Arrendatario) a cambio de un pago mensual.
- Proveer una garantía contra desperfectos o deterioro prematuro de las unidades, y en particular de las baterías, por causas independientes a la operación de las unidades.

Finalmente la empresa transportista, u **Operador**, se compromete a:

- Operar la flota, entregada en comodato por el Fideicomiso, cumpliendo con los criterios de desempeño que aseguran la calidad del servicio establecidos por

Funding partners:



Implementing agencies:



el contrato de prestación de servicio o concesión. Este contrato, que puede ser de una duración menor que el contrato de arrendamiento para la provisión de la flota, podrá ser terminado si no se cumplen los criterios de desempeño.

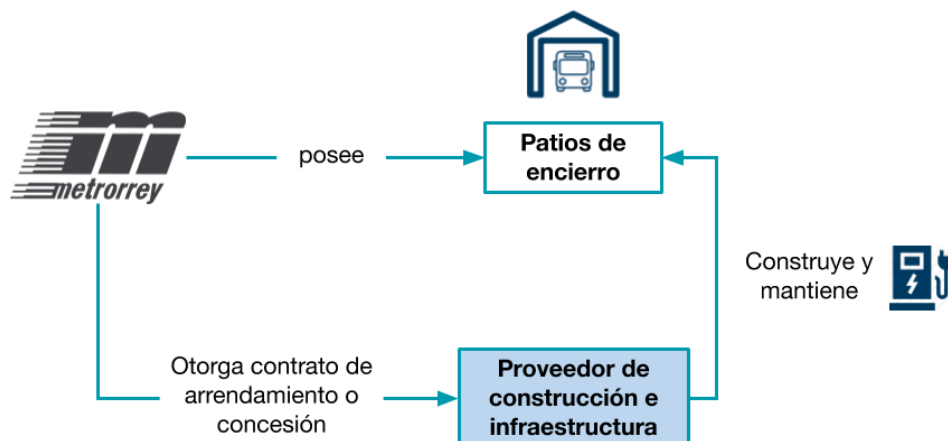
- Mantener las unidades según se estipula en su contrato de prestación de servicio o concesión, y en el contrato de cuidado de activos firmado con el proveedor de la flota.

2.2 Adquisición y Gestión de la Infraestructura de Encierro y Recarga

Por las características de este proyecto, la inversión en infraestructura para la recarga de las unidades y su encierro tiene un peso importante en su presupuesto total. Por lo tanto, se recurrirá a la inversión privada para su adquisición y gestión. Sin embargo, al tratarse de activos clave para la operación del servicio, se optó por licitar la adquisición y gestión de éstos independientemente de la adquisición y operación de la flota. Así, se pretende reducir las barreras de acceso a las licitaciones de adquisición y operación de flota, y aumentar la competencia entre actores para asegurar la calidad del servicio provisto a las personas usuarias.

Además, al tratarse de activos clave para la prestación del servicio, se seleccionaron modelos de contratación en los que se transmita la propiedad de la infraestructura a Metrorrey al llegar a su término.

Figura 2: Modelo de adquisición y gestión de la infraestructura asociada



En este arreglo, **Metrorrey**, como ente público contratante, deberá:

Funding partners:



Implementing agencies:



- Licitar y otorgar un contrato de arrendamiento o concesión al Proveedor de Infraestructura asegurándose que los términos definidos le permitan ser propietario de la infraestructura al llegar a su término.
- Remunerar mensualmente el Proveedor de Infraestructura.
- Supervisar el cumplimiento de los términos del contrato de arrendamiento y servicio o concesión, en particular en lo que respecta la ejecución de la obra y el mantenimiento de la infraestructura.

Finalmente, el **Proveedor de Construcción e infraestructura** se compromete a:

- Diseñar, construir y mantener la infraestructura necesaria, cumpliendo con los términos del contrato de arrendamiento o concesión acordados con Metrorrey.

3. PASOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL ARREGLO INSTITUCIONAL SELECCIONADO

La implementación de este arreglo institucional requiere una adecuada planeación por parte de las autoridades ya que involucra un mayor número de actores en relación al arreglo actualmente en uso para la operación de líneas de Transmetro. Este aspecto cobra todavía mayor importancia si se tiene en cuenta el poco tiempo que las autoridades disponen para hacer pública la licitación antes de las elecciones estatales de junio 2021. Objetivo que ha sido comunicado al equipo consultor en distintas reuniones y que se asocia con riesgos identificados en entregables anteriores del paquete de trabajo B de este proyecto.

Funding partners:



Implementing agencies:

Línea del tiempo para la implementación del arreglo institucional seleccionado



Nota: Las fechas planteadas son indicativas, deberán ser revisadas por las autoridades correspondientes

Así, es urgente que las autoridades empiecen cuanto antes a **diseñar los términos de licitación** para la provisión de flota (capítulo 6.), su operación (capítulo 7.) y la provisión y gestión de la infraestructura (sección 8.1). Aunque estas licitaciones podrán publicarse sin modificar el marco normativo vigente, se deberá tener en cuenta que este proceso podría ser más largo de lo habitual por el mayor número de licitaciones que diseñar, y su carácter novedoso para Monterrey. También, se le deberá prestar particular atención a los términos de la licitación relativos al mantenimiento y garantía del material rodante (sección 8.2) para evitar un deterioro prematuro de

las unidades y litigios con el operador o entre el operado y el proveedor de flota.

Además, deberá contemplarse un tiempo para la **obtención de los permisos** presupuestarios y de tarifa necesarios previos a la publicación de la licitación (capítulo 10). Este proceso podría resultar complejo ya que, además de tener que obtener las autorizaciones de tarifa y ruta por parte del IMA, el ente público contratante deberá obtener el visto bueno de las diferentes entidades de gobierno que deben aprobar los compromisos presupuestarios plurianuales para la adquisición de la flota y la infraestructura asociada, así como eventuales subsidios para cubrir los costos de operación.

Funding partners:



Implementing agencies:

En paralelo, se deberá crear el **Fideicomiso** que operará como instrumento de recaudo y administración de los recursos de este proyecto (capítulo 9). Este fideicomiso deberá crearse tomando las precauciones necesarias para no complicar el proceso de obtención de permisos mencionado anteriormente, proveer las garantías suficientes a los entes privados involucrados en el arreglo y la asignación eficiente de recursos.

Así, estos tres pasos de implementación -diseño de los términos de licitación, obtención de los permisos necesarios y creación del fideicomiso- deberán llevarse a cabo para poder **publicar las licitaciones** de provisión de flota, su operación y la provisión y gestión de la infraestructura asociada. Sin embargo, estas deberán publicarse con la antelación suficiente a las elecciones de junio 2021, dejando poco tiempo a las autoridades para llevar a cabo el proceso anteriormente descrito. Este será probablemente el mayor desafío, desde un punto de vista institucional, para la implementación de este proyecto.

Finalmente, Metrorrey y las autoridades del estado deberán **adjudicar** los contratos de arrendamiento, concesiones y/o prestación de servicio a las empresas privadas que destaquen en el proceso de licitación. Una vez designadas las empresas que estarán involucradas en el arreglo, deberán **firmarse e implementarse** el resto de los contratos previstos en el **acervo contractual** presentado en este documento, y, en particular, los contratos de cuidado de activos y comodato (sección 7.1), así como, el contrato para la provisión de energía eléctrica. Una vez que los contratos y títulos estén adjudicados y firmados, las autoridades podrán empezar a supervisar su cumplimiento para la rápida puesta en marcha de las líneas de transporte, y asegurarse que las empresas estén cumpliendo los tiempos y términos previstos para la adquisición de la flota y construcción de la infraestructura asociada.

4. ANÁLISIS DE VIABILIDAD JURÍDICA DEL ARREGLO INSTITUCIONAL SELECCIONADO

4.1 Marco Jurídico Aplicable.

Como se mencionó anteriormente, el Estado de Nuevo León, en materia de movilidad, cuenta un marco jurídico renovado. La Ley de Movilidad, del 08 de enero de 2020, implica un rediseño de la materia dentro del Estado, tanto a nivel orgánico como operativo y/o funcional. Existen diversos ordenamientos que toman relevancia en materia de contratación pública y la adquisición de compromisos para varios ejercicios a cargo de la administración pública estatal.

A continuación, se identifica el marco legal inicialmente aplicable a la adquisición de material rodante y su operación en el Área Metropolitana de Monterrey, tomando en consideración

Funding partners:



Implementing agencies:

las diversas implicaciones materiales, operacionales, financieras, presupuestarias y el régimen de facultades, entre otros:

- (i) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- (ii) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.
- (iii) Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León.
- (iv) Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.
- (v) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Nuevo León.
- (vi) Ley de Movilidad Sostenible y Accesibilidad para el Estado de Nuevo León.
- (vii) Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Sistema de Transporte Colectivo “Metrorrey”.
- (viii) Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- (ix) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- (x) Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.
- (xi) Código Fiscal del Estado de Nuevo León.
- (xii) Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León para el Ejercicio Fiscal 2020.
- (xiii) Ley de Egresos del Estado de Nuevo León para el Ejercicio Fiscal 2020.

4.2 Consideraciones sobre la viabilidad jurídica del modelo de contratación seleccionado

Para la mejor gestión de los recursos del proyecto y asegurar garantías suficientes a los privados involucrados, se ha considerado la constitución de un Fideicomiso que contemple cada uno de los componentes necesarios para la adquisición y la operación del material rodante. En consecuencia, como se presenta más adelante, Metrorrey tiene la capacidad para ser el ente de gobierno contratante a partir del que se despliegue la operación de las rutas alimentadoras para la línea 3 del Metro. Así, es conveniente citar lo establecido por la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León (la “Ley de Administración Financiera”):

Funding partners:



Implementing agencies:

“ARTICULO 159.- Son Fideicomisos Públicos únicamente aquellos que se constituyan por el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado como fideicomitente, y que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria. Los Fideicomisos Públicos serán considerados como integrantes de la administración pública paraestatal y estarán sujetos a la normatividad administrativa correspondiente.

Los fideicomisos constituidos por los organismos descentralizados y demás entidades del sector paraestatal que cuenten con patrimonio propio **no serán considerados como fideicomisos públicos** y se sujetarán en su operación, control y régimen financiero exclusivamente a la Ley Orgánica o el acto constitutivo que les corresponda y a las disposiciones que se estipulen en los contratos respectivos.”

Por lo tanto, si Metrorrey constituye el proyecto de un fideicomiso, éste **no tendrá la característica de fideicomiso público**. Así, en términos del artículo 124 de la Ley de Administración Financiera, las obligaciones contraídas para ese efecto **no serán consideradas como crédito público, y se evita tener que someter el proyecto a aprobación del Congreso**.

“Artículo 124.

Para los efectos de esta Ley y de las demás leyes aplicables, las obligaciones, directas o contingentes de los fideicomisos que no sean fideicomisos públicos en términos del Artículo 159 de esta Ley, no constituyen el crédito público.”

Con las precisiones hechas en el presente apartado y las provenientes, se considera que la adquisición de material rodante y su operación en el Área Metropolitana de Monterrey goza de viabilidad jurídica, sin perjuicio de los potenciales riesgos administrativos, presupuestarios y financieros a los que puede estar sujeto dicho proyecto.

Funding partners:



Implementing agencies:

5. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES ACTORES INVOLUCRADOS Y SU PAPEL EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE CONTRATACIÓN SELECCIONADO.

5.1 Orden de Gobierno a Cargo de la Contratación.

La materia de Movilidad y Accesibilidad dentro del Estado de Nuevo León implica, necesariamente, la participación de autoridades de la Administración Pública centralizada y paraestatal, así como el involucramiento de los municipios en donde se preste el servicio de transporte público. En función de lo anterior, existe un desglose de facultades que implican colaboración entre las diversas dependencias, entes y comités que puedan existir dentro del marco normativo en materia de movilidad.

Además, es relevante mencionar que las rutas que estarán afectadas forman parte del Servicio de Transporte Metropolitano, atribución del Estado, prestado directamente a través de Metrorrey, o bien, por privados por medio de los permisos, concesiones o contratos con particulares, en términos de lo establecido en el artículo 73 de la Ley de Movilidad.

“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.”

Por lo tanto, el orden de gobierno encargado de la contratación, en ambas etapas corresponde al Gobierno del Estado de Nuevo León a través de Metrorrey.

5.2 ENTE PÚBLICO CONTRATANTE.

Con motivo de la nueva Ley de Movilidad, se constituyó el Instituto de Movilidad y Accesibilidad de Nuevo León, según lo establecido en el primer párrafo del artículo 21 de la citada ley:

“**Artículo 21.** Se crea el Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, denominado Instituto de Movilidad y Accesibilidad de Nuevo León, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica, administrativa y económica, siendo la autoridad operativa y rectora en materia de movilidad cuya estructura orgánica y funcionamiento lo determinará esta normativa y su reglamento. El cual contará con domicilio en el Municipio de Monterrey, Nuevo León, sin perjuicio de las oficinas con las que pueda contar en otros municipios del Estado.”

El Instituto goza de un triple carácter como:

Funding partners:



Implementing agencies:

- Autoridad operativa y rectora en materia de movilidad.
- Autoridad fiscal en lo relacionado con la Ley de Movilidad.
- Prestadora del servicio de transporte público.

En este caso, resulta de gran relevancia citar el tercer párrafo del artículo 12:

“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.”

Así, pese a que la Ley de Movilidad rediseña el diseño institucional para la provisión de transporte público dentro del Estado de Nuevo León, también reconoce la existencia de la infraestructura anterior. Por lo tanto, la Ley de Movilidad al referirse al Servicio de Transporte Metropolitano, dentro del artículo 73 se reconoce lo siguiente:

“**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.”

El Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey es un organismo descentralizado de la Administración Pública de Nuevo León que tiene como objeto:

“Artículo 2o.- El organismo tendrá por objeto:

Llevar a cabo las acciones necesarias para la construcción del Metro en la Ciudad de Monterrey y su área metropolitana.

En su caso, administrar y operar este servicio público, así como atender, por sí o por terceras personas físicas o morales, la administración, operación y mantenimiento de otros medios de transporte que sirvan de alimentadores del Metro.”

Por lo tanto, competencialmente **corresponde a Metrorrey la administración, operación y mantenimiento del material rodante**, debido a que se trata de rutas alimentadoras a la línea 3 del Metro.

Además, la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Sistema de Transporte Colectivo “Metrorrey” (la “Ley de Metrorrey”) **permite que este organismo**

Funding partners:



Implementing agencies:

celebre todos los contratos necesarios para el cumplimiento de su objeto, según lo dispuesto en su artículo 3:

“Artículo 3o.- Para el cumplimiento de su objeto, el organismo administrará con estricta transparencia los recursos que se destinen a la construcción del Metro y realizará todos los actos, contratos y operaciones conducentes a la finalidad mencionada. En consecuencia, le corresponde:

II.- Gestionar y contratar con las diversas instituciones privadas y públicas los recursos necesarios para la consecución de su objeto.

III.- Celebrar con las autoridades federales, estatales y municipales y con los particulares, los contratos y convenios necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones.

IV.- Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles; realizar y celebrar actos y contratos, y suscribir los documentos públicos y privados necesarios para la realización de sus fines sociales.

VI.- Planear, presupuestar, administrar, prestar y ejecutar, por sí o a través de terceros, el servicio público urbano y en su caso suburbano de transporte de personas en camiones o cualquier otro medio, tratándose de las rutas que se establezcan como enlace con el Metro para ampliar la cobertura de este servicio, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con la normatividad que emitan las Dependencias competentes. La autorización para la administración de las Rutas de Enlace en favor de terceros se sujetará a los requisitos y normatividad que para tal efecto establecerán las autoridades competentes en coordinación con Metrorrey.

VII.- En general, realizar todos los actos y operaciones que sean necesarios para cumplir con su objeto en los términos de la presente Ley y demás ordenamientos jurídicos aplicables.”

Para efectos de este proyecto, **cobra especial relevancia el Comité Técnico**, que forma parte del propio Instituto, siendo un órgano técnico y de gestión que *asesora y recomienda* al mismo en materia de movilidad. Su relevancia reside en que, para el otorgamiento de concesiones y permisos, el Comité Técnico **debe de emitir un dictamen de factibilidad técnica y operativa de transporte público**.

Tras la revisión de las facultades con las que cuenta Metrorrey, se concluye que cuenta con la capacidad para fungir como ente público contratante en la constitución de fideicomisos o la celebración de cualquier otro tipo de contrato que le permita cumplir con su objeto de manera óptima. Las tarifas serán aplicadas por el IMA, según la propuesta del Comité Técnico que cuente con la opinión del Consejo Consultivo.

Funding partners:



Implementing agencies:

6. ADQUISICIÓN DEL MATERIAL RODANTE.

En términos generales, el arrendamiento financiero (en adelante, indistintamente, “Leasing”) es un contrato que se encuentra regulado dentro de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que lo define de la siguiente manera:

“**Artículo 408.-** Por virtud del contrato de arrendamiento financiero, el arrendador se obliga a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal, a plazo forzoso, al arrendatario, quien podrá ser persona física o moral, obligándose este último a pagar como contraprestación, que se liquidará en pagos parciales, según se convenga, una cantidad en dinero determinada o determinable, que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios que se estipulen, y adoptar al vencimiento del contrato alguna de las opciones terminales a que se refiere el artículo 410 de esta Ley.”

El *leasing* es una opción de financiamiento atractiva, que permite el uso o goce del bien objeto del contrato de manera inmediata, sin la implicación de una entrega inmediata de recursos excesivos. Como menciona el artículo citado, existen diversas opciones terminales de las que el arrendatario puede disponer, ya sea desde un principio, o bien, al término del contrato, en términos simples:

- (i) La compra del bien arrendado, a un precio menor al de adquisición.
- (ii) La prórroga del contrato de arrendamiento, pagando una renta inferior a la que se venía haciendo.
- (iii) Participar con el arrendador sobre la venta del bien arrendado, según la proporción que se pacte.

Para la celebración de un contrato de arrendamiento financiero para la adquisición de material rodante, resulta aplicable la Ley de Adquisiciones por un doble criterio: subjetivo y objetivo. En cuanto al criterio **subjetivo**, es aplicable en términos de lo dispuesto por el artículo primero de la citada ley:

“Artículo 1. Sujetos obligados

La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar en los términos señalados por el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles e inmuebles y la contratación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen:

...

Funding partners:



Implementing agencies:

VI. Los organismos descentralizados y fideicomisos públicos de la Administración Pública del Estado; y

...”

Por lo tanto, tratándose Metrorrey de un organismo descentralizado de la Administración Pública, se encuentra obligado a realizar la contratación en el marco de la Ley de Adquisiciones. Aunado a lo anterior, en cuanto el criterio **objetivo**, el artículo 8 de la citada Ley menciona lo siguiente:

“Artículo 8. Actos jurídicos materia de la Ley

Para los efectos de esta Ley, entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, quedan comprendidos:

....

I. La contratación de arrendamiento financiero de bienes muebles;

...

IX. En general, las adquisiciones, arrendamientos y servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias, entidades y unidades administrativas, excepto cuando se trate de servicios prestados por empresas de los sectores bancario o bursátil, o se trate de aquellos casos cuyo procedimiento de contratación se encuentra regulado en forma específica por otras disposiciones legales, se trate de servicios de carácter laboral, servicios profesionales asimilables a sueldos o servicios profesionales bajo el régimen de honorarios.

...”

Respecto a excepción relativa a aquellos servicios prestados por empresas de los sectores bancario o bursátil, es útil hacer la precisión de que la ley se refiere a **servicios**, no así respecto a adquisiciones y arrendamientos, por lo que no afectaría la viabilidad de este modelo de contratación para la adquisición de la flota.

Ahora, es relevante mencionar que, previo a iniciar el procedimiento para la adjudicación de un contrato de arrendamiento financiero, éstos pueden estar sujetos a autorizaciones por uno o varios entes gubernamentales al tratarse de compromisos presupuestarios plurianuales. Al respecto, la propia Ley de Adquisiciones menciona que:

“Artículo 14. Convocatoria, adjudicación o contratación por parte de los entes gubernamentales

Funding partners:



Implementing agencies:

Las unidades de compras de los sujetos obligados a que se refiere el Artículo 1, bajo su responsabilidad, podrán convocar, adjudicar o contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, con cargo a su presupuesto autorizado, conforme al programa de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y sujetándose al calendario de gasto correspondiente. En casos excepcionales, previa autorización de la Tesorería del Estado o de la Tesorería Municipal, según corresponda, las unidades de compras, cumpliendo las disposiciones legales aplicables, podrán solicitar al Comité de Adquisiciones su aprobación para convocar, adjudicar y formalizar contratos cuyos pagos abarquen más de un ejercicio fiscal o inicien en un ejercicio fiscal posterior a aquel en el que se formalizan. Los referidos contratos estarán sujetos a la disponibilidad presupuestaria del año en el que se prevé el inicio de su vigencia, por lo que sus efectos estarán condicionados a la existencia de los recursos presupuestarios respectivos, sin que la no realización de la referida condición suspensiva origine responsabilidad alguna para las partes. Cualquier convenio contrario a lo dispuesto en este Artículo se considerará nulo.”

Es decir, para la celebración de un contrato de arrendamiento financiero, que implique erogaciones plurianuales por parte de Metrorrey, será necesario que **(i)** se obtenga el visto bueno de la Tesorería del Estado, y **(ii)** que el Comité de Adquisiciones del propio Instituto apruebe previamente que se inicie la convocatoria y posterior adjudicación y formalización del mencionado contrato de arrendamiento financiero. Es relevante mencionar que este tipo de autorización se encuentra condicionada a la existencia de recursos presupuestarios ya asignados.

Los Comités de Adquisiciones son organismos cuya integración colegiada se encuentra regulada dentro de la Ley de Adquisiciones, con integrantes que cuentan con voz y voto, y otros que únicamente cuentan con voz. Las decisiones son tomadas por mayoría de votos, y en caso de empate, corresponde al titular de la entidad (en este caso, Metrorrey) la resolución definitiva. Su integración se conformaría de la siguiente manera:

Con voz y voto:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Un representante de Metrorrey, quien presidirá las sesiones. 2. Un representante de la Tesorería del Estado. 3. El responsable del área jurídica de Metrorrey.
Solo con voz:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Un representante de la Contraloría del Estado. 2. Un representante del área que haya requerido bien o el servicio.

Funding partners:



Implementing agencies:

Además, como la contratación de un arrendamiento financiero para la adquisición de material rodante eléctrico es considerablemente más costosa que la de sus similares de combustión interna, puede estar sujeta a diversas autorizaciones externas a la Administración Pública².

Aunado a lo anterior, considerando la estructura óptima de funcionamiento, se debe mencionar dentro del clausulado del *leasing*, se debe permitir a Metrorrey otorgar la posesión y operación del material rodante adquirido a terceros transportistas. Esto, potencialmente, conlleva un componente de responsabilidad reforzado a favor del Arrendador, en el sentido de que Metrorrey deberá responder por el deterioro que no provenga del desgaste natural del material rodante.

² Estas autorizaciones externas a la propia Administración Pública se especifican en el 10º capítulo de este documento

Funding partners:



Implementing agencies:

7. OPERACIÓN DEL MATERIAL RODANTE.

7.1 Los contratos de arrendamiento y servicio.

Actualmente las rutas alimentadoras del Metro y Transmetro son operadas a través de contratos de Arrendamiento y Servicio. Este modelo de contratación ha traído resultados favorables en la operación del transporte público, en la medida que permiten la actualización de los términos obligaciones para las partes, además de ajustes sobre tarifas y componentes con los que deben contar las unidades. Dentro de este modelo de contratación, la totalidad de los gastos efectuados por los transportistas, incluyendo la adquisición de las unidades, deben de ser satisfechas con la contraprestación recibida.

Sin embargo, dado el elevado costo de los autobuses eléctricos, resulta difícil que los transportistas tengan la capacidad financiera para soportar la adquisición del material rodante y la infraestructura de recarga. Por lo tanto, este modelo de contratación podría quedar bajo un **esquema únicamente de servicio**. Este modelo parece ser la **opción más viable** en la medida que su flexibilidad permite a Metrorrey controlar la calidad del servicio prestado por el Transportista y adaptarlo en función de la demanda en los corredores.

De esta manera, es posible que la operación del material rodante se otorgue a un transportista que no sea propietario de las unidades. Esta flota será entregada al Operador por medio de un contrato de **comodato**, y la contraprestación recibida solo deberá cubrir lo relacionado con los gastos de operación del material rodante.

Además de la operación del material rodante, estos contratos deben incluir obligaciones claramente establecidas relativas al estándar del **cuidado de activos** (material rodante e infraestructura de recarga), donde se deberán especificar las medidas de cuidado que deben ser tomadas, así como el procedimiento de verificación de su cumplimiento.

7.2 El Régimen de Concesión y Permiso.

Habiendo establecido a los Contratos de Servicio como uno de los modelos de contratación ideales para el desarrollo de la operación del material rodante, sigue siendo relevante que bajo el marco de la nueva Ley de Movilidad se prevé un régimen de permisos y concesiones para la operación del transporte público en el Estado de Nuevo León.

Con base en la Ley de Movilidad, se considera posible un régimen de permisos y concesiones, cuyo otorgamiento, incluso tratándose del Servicio de Transporte Metropolitano, corresponde al Instituto. En ese sentido, se prevé un régimen específico para el otorgamiento de permisos y concesiones.

Funding partners:



Implementing agencies:

En lo relativo al Permiso, se considera que este esquema solo opera de manera excepcional, cuya duración se encuentra limitada a un año y puede existir un diseño que permita que este migre a el otorgamiento de una concesión. Por otro lado, bajo un régimen de Concesión, la Ley de Movilidad establece una duración de hasta veinte años que puede ser renovada. Se establece expresamente que el otorgamiento de la concesión solamente concede de manera temporal y condicionada el derecho al uso, aprovechamiento y explotación del servicio de transporte público y nunca general derechos reales.

El modelo de concesiones puede resultar beneficioso para la Operación del Material Rodante que sea adquirido dado que bajo la nueva regulación existen incentivos para los vehículos que utilicen energías limpias:

“**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.”

Por lo tanto, puede resultar atractivo para Transportistas el concursar por el otorgamiento de un título de concesión e incluso adquirir compromisos adicionales como el mantenimiento del Material Rodante o la participación en la Infraestructura necesaria para los mismos.

Sin embargo, **las concesiones en materia de transporte público han probado no ser tan eficientes como otros instrumentos que permiten cambiar continuamente el servicio**, ya que el otorgamiento de las mismas implica un compromiso a largo plazo que se encuentra sujeto a candados fortalecidos que dificultan a la Administración Pública obligar al concesionario a cumplir con los estándares de calidad establecidos.

Funding partners:



Implementing agencies:

8. OBLIGACIONES CON RELACIÓN A LA INFRAESTRUCTURA Y EL MANTENIMIENTO DEL MATERIAL RODANTE.

Ante la elección del modelo de adquisición de material rodante a través del Leasing Financiero, las obligaciones para la construcción y operación de Infraestructura, así como el adecuado Mantenimiento del Material Rodante pueden quedar a cargo de distintos participantes. Por lo tanto, resulta indispensable precisar obligaciones que deben establecerse al(los) integrante(s) que adquieran las mencionadas cargas.

8.1 Infraestructura.

La Infraestructura necesaria para la operación de la flota eléctrica encarece el desarrollo del proyecto e implica retos en materia de capacitación para los trabajadores de la empresa que quede a cargo de implementarla. Dentro de la Infraestructura se encuentran, entre otros, los patios de encierro y talleres y la infraestructura de recarga. Para la adquisición de Infraestructura, podrá optarse por diversos modelos de contratación que permitan la inversión privada y la transmisión de la propiedad a su término, como la concesión, el arrendamiento puro o financiero. En consecuencia, se considera conveniente que se establezcan las siguientes obligaciones:

- (i) El diseño y construcción de patios de encierro funcionales que permitan la movilidad de las unidades de manera eficiente y rápida.
- (ii) La capacitación continua de personal para la carga adecuada de unidades que garantice la seguridad de los usuarios y transportistas, así como la integralidad del Material Rodante.
- (iii) El establecimiento específico del tipo de estaciones de carga, según las características técnicas del material rodante adquirido.
- (iv) La constitución de garantías ante el potencial incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en el instrumento aplicable.
- (v) La contratación de seguros que contemplen el eventual deterioro accidental de la Infraestructura.
- (vi) La obligación de sustituir dentro de un plazo breve y razonable cualquier parte de la Infraestructura que deje de funcionar o perjudique al resto de la Infraestructura.

Funding partners:



Implementing agencies:

- (vii) La facultad para Metrorrey de realizar visitas de verificación periódicas para vigilar el cumplimiento de cada una de las obligaciones relacionadas con la Infraestructura.
- (viii) Establecer la carga de cumplir las obligaciones establecidas hasta que se agote el plazo establecido en el instrumento o se entregue a Metrorrey o a un tercero la Infraestructura.
- (ix) Establecer un régimen favorable para Metrorrey que permita la resolución anticipada o revocación del instrumento ante incumplimientos graves o reiterados por parte del sujeto responsable de la Infraestructura.

8.2 Mantenimiento.

Teniendo en cuenta que la empresa responsable por la operación y mantenimiento de las unidades no será propietaria de las mismas, los términos de definición de obligaciones respecto al mantenimiento cobran especial importancia. De no ser el caso, podría darse un deterioro prematuro de las unidades y de la calidad del servicio provisto, o incluso, litigios entre Metrorrey y el operador, o entre el operador y el proveedor de flota. Así deben considerarse las siguientes obligaciones:

- (i) Establecer un régimen amplio de causales de mantenimiento de las unidades que se considere de manera integral, tanto de manera estética como operativa.
- (ii) Establecer parámetros altos de calidad en el mantenimiento, definiendo las características con las que debe contar el proveedor del mismo.
- (iii) Concurrentemente, se puede establecer la alternativa de vincular contractualmente al operador bajo un contrato de cuidado y debido uso de las unidades y/o material rodante, para que de esta manera, se mitigue su deterioro.
- (iv) Establecer plazos de vida útil y máxima de las baterías y demás componentes de las unidades, con el fin de que sean sustituidas adecuadamente.
- (v) La constitución de garantías ante cualquier potencial incumplimiento por parte del sujeto obligado al mantenimiento.
- (vi) La contratación de seguros que contemplen cualquier imprevisto que pueda surgir durante el mantenimiento de las unidades.

Funding partners:



Implementing agencies:

- (vii) La capacitación continua de los trabajadores del sujeto obligado que puedan dar el mantenimiento que no requiera de un proveedor diverso al obligado.
- (viii) La facultad para Metrorrey de realizar visitas de verificación periódicas para vigilar el cumplimiento de cada una de las obligaciones relacionadas con el Mantenimiento.
- (ix) Establecer un régimen favorable para Metrorrey que permita la resolución anticipada o revocación del instrumento ante incumplimientos graves o reiterados por parte del sujeto responsable del Mantenimiento.

Funding partners:



Implementing agencies:

9. EL FUNCIONAMIENTO DEL FIDEICOMISO COMO INSTRUMENTO DE ADMINISTRACIÓN, GARANTÍA Y FUENTE DE PAGO EN LA ADQUISICIÓN Y OPERACIÓN DE MATERIAL RODANTE.

Para la mayor eficiencia en la gestión de los recursos del proyecto, se considera la constitución de un Fideicomiso con diseño eficiente desde las perspectivas técnica, financiera, legal y administrativa. Así, se pretende asignar de la mejor manera posible los recursos de las líneas alimentadoras y crear los incentivos necesarios para la provisión de un servicio de calidad a las personas usuarias del sistema.

Como mencionamos anteriormente en el presente documento, se plantea la constitución de un fideicomiso en los términos que abajo se describen.

De donde se desprende:

- (i) Que el fideicomiso administre, garantice y funja como fuente de pago a cada uno de los participantes que presten servicios o aporten bienes para el transporte público en las rutas alimentadoras de la línea 3 del Metro (en adelante el “Fideicomiso”).
- (ii) Metrorrey como integrante del Fideicomiso, en calidad de ente público contratante, quien cuenta con las facultades para encargar a particulares la adquisición, operación y administración y mantenimiento del material rodante afecto al servicio.
- (iii) El Fideicomiso se constituye con referencia y a través de la aportación de un particular (en adelante, indistintamente de su nomenclatura o denominación, el “Arrendador”), del material rodante, bajo un esquema de arrendamiento puro o financiero u otra estructura de financiamiento de dicho material.
- (iv) A su vez, se plantea que, a través del otorgamiento de una concesión, o bien, la adjudicación de un contrato de arrendamiento y servicio o contrato de servicio, se otorguen los bienes a un particular (en adelante el “Operador”) quién será el encargado de prestar el servicio de transporte público.

Funding partners:



Implementing agencies:

- (v) De igual manera, un tercero (en ocasiones, un fideicomiso) será el encargado de recaudar los flujos de dinero que se obtengan por la prestación del servicio, con el deber de entregar dichos recursos al Fideicomiso para garantizar la viabilidad financiera del proyecto.
- (vi) El Mantenimiento del Material Rodante puede quedar a cargo del propio Operador o un tercero, según sea conveniente en términos de eficiencia y atractividad para los inversionistas.
- (vii) La Infraestructura (consistente en patios de encierro, estaciones de carga, entre otros) podrá adjudicarse al inversionista que tenga la capacidad e interés para realizarlo, siempre que esta sea rentable. Alternativamente, el establecimiento, desarrollo, mantenimiento y operación de la infraestructura puede encargarse al propio ente público contratante, alguna otra entidad gubernamental, el propio arrendador o un tercero
- (viii) El Fideicomiso estará encargado de realizar las contraprestaciones pactadas a favor de:
 - (a) El Arrendador, como arrendamiento del material rodante y demás obligaciones que haya asumido el mismo (financiamiento, garantía de los vehículos, construcción de infraestructura, como resulte aplicable, entre otros).
 - (b) El Operador por la operación del Material Rodante para la prestación del servicio de transporte público y cualquier otra obligación que hubiera asumido el mismo (mantenimiento, pago de seguros, etc.).
 - (c) Mantenimiento
 - (d) Impuestos
 - (e) Utilidad
 - (f) Obligaciones legales, laborales, y
 - (g) A cualquier otro particular que hubiere asumido obligaciones que se relacionen con la operación del Material Rodante, y
 - (h) Cualquier otro destino que se contemple para los flujos propios de la operación.

Funding partners:



Implementing agencies:

10. POTENCIALES AUTORIZACIONES PRESUPUESTARIAS EXTERNAS A LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

Tal como se ha venido mencionando la adquisición e incluso la operación de material rodante eléctrico pueden conllevar un componente de erogación extraordinaria respecto al presupuesto ya asignado a Metrorrey. Así, es posible que para el desarrollo de este proyecto se necesitarán aprobaciones presupuestarias por parte de entes públicos independientes del ejecutivo del estado de Nuevo León.

A continuación, se consideran dos ordenamientos que prevén la posibilidad de que se necesite la aprobación del Congreso de Nuevo León para el financiamiento de la adquisición y operación de material rodante.

10.1 Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.

Según la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León, se considera que es Crédito Público aquellas obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos y a cargo del Gobierno del Estado, los Organismos descentralizados del Estado y los Fideicomisos Públicos. De igual manera, se define al financiamiento a través del crédito público a “la contratación de empréstitos y en general cualquier obligación de pago derivada de operaciones celebradas con las instituciones de crédito o de la emisión y colocación de valores bursátiles.”

El concepto de Crédito Público cobra relevancia porque, en términos del artículo 127 de la Ley de Administración Financiera, la contratación del mismo requiere de aprobación del Congreso del Estado, de acuerdo con el procedimiento definido en la propia Ley.

Según lo descrito en este estudio, se prevé a través del arrendamiento financiero la adquisición financiada del material rodante, siendo el ente público contratante Metrorrey. Bajo este esquema se prevén dos escenarios para la clasificación de este financiamiento:

- (i) Bajo el primer esquema, se consideraría como Crédito Público la contratación del Leasing si:
 - Las obligaciones se encuentran a cargo de Metrorrey.
 - El financiamiento proviene de una Institución de Crédito, definida como tal por la Ley de Instituciones de Crédito.
- (ii) Bajo el segundo esquema, **no se considera como Crédito Público** la contratación del Leasing por los siguientes argumentos:

Funding partners:



Implementing agencies:

- - El financiamiento puede darse con una entidad diversa a una Institución de Crédito.
- - Si bien la contratación se realiza a través de Metrorrey, en su carácter de organismo descentralizado, las obligaciones de pasivo quedan a cargo del fideicomiso creado para tal efecto. Por lo tanto, si bien el beneficiario del material rodante es Metrorrey, el obligado a pagarlo es el fideicomiso que se creará como instrumento de administración, garantía y pago.

Por otro lado, pese a no ser considerado Crédito Público, es potencial el riesgo que se requiera la autorización del Congreso del Estado para poner en garantía los ingresos derivados de la prestación del servicio de transporte público, según lo establece la primera parte del artículo 127 de la Ley de Administración Financiera:

“ARTICULO 127.- Se requerirá autorización del Congreso del Estado para que cualquiera de las entidades a que se refieren las fracciones I a III del Artículo 2 de esta Ley, contrate créditos directos o contingentes, cuando se afecten en pago o en garantía ingresos o bienes del Estado.”

Es importante identificar la naturaleza y el o los vehículos a través de los cuales se llevará a cabo la recaudación de los ingresos provenientes de la explotación del material rodante.

En atención a la naturaleza de estos ingresos, y en consideración que no deberán ser construidos como ingresos propios del estado (con carácter de contribuciones, impuestos, derechos y/o sus accesorios o de naturaleza similar), entonces se podrán reclasificar estos flujos y afectar al fideicomiso con el objeto de garantizar, total o parcialmente, las obligaciones contraídas bajo los financiamientos respectivos.

10.2 Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (la “Ley de Disciplina Financiera”) fue publicada en abril de 2016, con el objeto de establecer criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.

Esta Ley define los siguientes términos de relevancia para este proyecto:

“**Artículo 2.-** Para efectos de esta Ley, en singular o plural, se entenderá por:

...

VII. Deuda Pública: cualquier Financiamiento contratado por los Entes Públicos;

...

XI. Financiamiento: toda operación constitutiva de un pasivo, directo o contingente, de corto, mediano o largo plazo, a cargo de los Entes Públicos, derivada de un crédito,

Funding partners:



Implementing agencies:

empréstito o préstamo, incluyendo arrendamientos y factorajes financieros o cadenas productivas, independientemente de la forma mediante la que se instrumente;”

Además, la Ley de Disciplina Financiera contempla la autorización de los Financiamientos debe darse por la Legislatura local por dos terceras partes de los miembros presentes en la misma. Esta autorización deberá conllevar consideraciones relacionadas con el monto máximo del financiamiento y las garantías de pago que vayan a ser otorgadas.

De la misma manera en que se argumenta bajo los esquemas de la Ley de Administración Financiera, se debe destacar que a pesar de ser el ente público contratante Metrorrey, las obligaciones quedan a cargo del Fideicomiso por constituirse. Aún así, **se necesita autorización para afectar los ingresos que provengan del servicio de transporte público para el pago del arrendamiento financiero y los servicios por la operación del material rodante a cargo del Congreso.**

10.3 Otras fuentes de Garantía.

Es importante considerar que podrá resultar necesario el que la Administración Pública afecte recursos a fin de garantizar las operaciones para la adquisición y operación de material rodante, y su infraestructura. Para estos efectos, deberán analizarse y desplegarse las alternativas sobre afectaciones a ingresos locales o incluso federales, vía participaciones federales o de otra naturaleza.

De igual manera, se podrá optar por buscar organizaciones o entes públicos o privados que provean respaldos y garantías que ayuden a minimizar la exposición de los ingresos propios del estado.

Funding partners:



Implementing agencies:

11. RÉGIMEN APLICABLE A LOS SUBSIDIOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

Los aportes de los paquetes de trabajo A2 y B2 de este proyecto, indican que dada las características financieras y técnicas del proyecto, es probable que este llegue a requerir subsidios estatales para cubrir la totalidad o parte de los gastos asociados a la adquisición, operación y mantenimiento de la flota y de la infraestructura asociada. Para anticipar esta eventualidad, se ha buscado encontrar los medios adecuados para garantizar el pago de las contraprestaciones que el ente público contratante pudiera adquirir del desarrollo del Proyecto en general. Así, este capítulo pretende explicar de manera general el régimen legal aplicable para el establecimiento de subsidios dentro del Estado de Nuevo León.

11.1 Descripción de las principales características de los Subsidios en el Estado de Nuevo León.

Los Subsidios suelen ser complementos financieros que permiten el desarrollo de proyectos de infraestructura, movilidad, o bien, buscan impulsar el despliegue de determinadas actividades consideradas relevantes por la Administración Pública. El otorgamiento de subsidios implica una erogación determinada a cargo de los recursos que se obtienen ejercicio con ejercicio de los contribuyentes, por lo que se encuentra a un régimen específico de autorizaciones. La Ley de Egresos para el Estado de Nuevo León para el ejercicio 2020 (la "Ley de Egresos") los define de la siguiente manera:

“**Artículo 2°.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...

XXVI. Subsidio: Las asignaciones de recursos, ya sean provenientes de la Federación o estatales, previstos en la Ley de Egresos del Estado de Nuevo León que, a través de las Dependencias o Entidades, se otorgan a los sectores social, privado o Municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales y económicas prioritarias de interés general, así como la absorción total o parcial de una deuda tributaria por parte del Estado, mediante el otorgamiento de apoyos a cargo los ingresos estatales, para el fomento de aquellas actividades o contribuyentes respecto de los cuales se juzgue indispensable tal medida.

...”

De la definición de Subsidio recién citada, se observa que existen dos vías a través de las cuales se despliegan los subsidios:

Funding partners:



Implementing agencies:

- (i) La asignación de recursos otorgados a los sectores, social, privado o Municipios que fomenten actividades sociales y económicas prioritarias de interés general.
- (ii) Otorgamiento de apoyos a cargo de los ingresos estatales, en donde el Estado absorbe una deuda tributaria de los contribuyentes, con el objetivo de fomentar actividades o contribuyentes de los cuales sea indispensable tomar tal medida.

Por lo tanto, el establecimiento de un subsidio implica, necesariamente, el destino específico de recursos públicos. Existen, entonces, dos vías a través de las cuáles se puede establecer el subsidio. Por un lado, el establecimiento directo del destino de recursos públicos al ente público contratante (Metrorrey), mismo que deberá ser identificado bajo el rubro de transferencia o subsidio con el objeto de complementar los ingresos necesarios para solventar el Proyecto.

A su vez, la otra vía de establecimiento del Subsidio implica la absorción de una deuda tributaria a cargo del Estado. Por lo tanto, es indispensable que los peajes pagados por los usuarios del transporte público tengan el carácter de contribución, para que, en ese orden de ideas, el Estado se encargue de cubrir parte de la obligación tributaria de los usuarios a través del subsidio.

Además, al tratarse el Proyecto del servicio transporte público, los ingresos generados por el mismo deben ser considerados como *Derechos*, siendo éstos una especie de las contribuciones contempladas dentro del Código Fiscal para el Estado de Nuevo León (el “Código Fiscal”). Los *Derechos* son aquellas contribuciones que “establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.”

Es relevante mencionar que la propia Ley de Egresos plantea que para el establecimiento de subsidios se debe estar a lo siguiente:

“Artículo 68. Se faculta al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría, para otorgar subsidios a cargo de los ingresos estatales en relación con aquellas actividades o contribuyentes respecto de los cuales juzgue indispensable tal medida. En los subsidios se deberá:

- I. Identificar al sujeto, susceptible de recibir el subsidio, especificar los apoyos que se ofrecen, así como los requisitos para obtenerlos.
- II. Establecer los criterios de seguimiento y evaluación para saber de la contribución al sujeto del apoyo, o bien, a la comunidad que recibe los apoyos.

Funding partners:



Implementing agencies:

III. Atender las Reglas que emita la Secretaría para determinar los requisitos, procedencia y alcance de los subsidios y apoyos respectivos.

...”

Sin embargo, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (la “Ley de Disciplina Financiera”), menciona que los subsidios deben seguir los siguientes parámetros:

“**Artículo 13.-** Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos, para el ejercicio del gasto, las Entidades Federativas deberán observar las disposiciones siguientes:

...

VII. En materia de subsidios se deberá identificar la población objetivo, el propósito o destino principal y la temporalidad de su otorgamiento. Los mecanismos de distribución, operación y administración de los subsidios deberán garantizar que los recursos se entreguen a la población objetivo y reduzcan los gastos administrativos del programa correspondiente.

La información señalada en el párrafo anterior deberá hacerse pública a través de las páginas oficiales de Internet de las secretarías de finanzas o sus equivalentes de los gobiernos locales, y

...”

Por lo tanto, tanto la legislación local como la federal, hacen ver que el establecimiento de subsidios es un régimen excepcional en el desarrollo de actividades, mismo que solo debe perdurar mientras sea sostenible y estrictamente necesario.

11.2 Identificación de los principales actores involucrados y su papel en el establecimiento de Subsidios en el Estado de Nuevo León.

-El Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León

El Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León (el “Poder Ejecutivo” o, indistintamente, el “Gobernador”) tiene varias facultades que tienen una incidencia fundamental para el establecimiento de subsidios.

En primer término, según lo establecido en los artículos 63 fracción VII y 85 fracción XXI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León (la “Constitución”), es el encargado de proponer a la legislatura estatal la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para el ejercicio posterior. Dentro de estas leyes deberán preverse el

Funding partners:



Implementing agencies:

establecimiento de las contribuciones (entre ellas, los peajes contemplados como *Derechos*), así como los subsidios otorgados, ya sea directamente a Metrorrey, o bien, la absorción de la deuda tributaria de los usuarios del transporte público.

Además, una vez aprobadas ambas leyes, el Ejecutivo cuenta con las facultades para el establecimiento de subsidios, mismas que ejerce a través de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, que serán detalladas posteriormente.

-El Congreso del Estado de Nuevo León.

A su vez, corresponde al Congreso del Estado de Nuevo León (el “Congreso”) examinar y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos que sea propuesto por el Gobernador, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 63 fracciones VII y IX.

Por lo tanto, resulta indispensable la participación y aprobación del Congreso, a fin de contar con el presupuesto asignado al subsidio correspondiente que se establezca en favor del Proyecto.

-La Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León.

La Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León (la “Secretaría de Finanzas”) es la dependencia a través de la cual el Poder Ejecutivo instrumentará los subsidios que considere pertinentes durante cada ejercicio. En este sentido, la Ley del Presupuesto de Egresos prevé lo siguiente:

“**Artículo 56.** El Titular del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría, autorizará la ministración, reducción, suspensión y en su caso, terminación de las transferencias y subsidios que con cargo al Presupuesto se prevén en esta Ley.”

De manera simultánea, el Código Fiscal señala lo siguiente:

“ARTICULO 41.- El Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, mediante resolución podrá:

III.- Conceder subsidios o estímulos fiscales.”

- Las entidades beneficiadas por el establecimiento de Subsidios.

Una vez establecido el Subsidio correspondiente, será responsabilidad de las entidades beneficiadas su debida implementación y administración, teniendo la obligación de vigilar el debido cumplimiento de los objetivos para el cual se planteó. De esta manera, la Ley de Egresos señala:

Funding partners:



Implementing agencies:

“**Artículo 57.** Los titulares de las Entidades a los que se autorice la asignación de transferencias y subsidios con cargo al Presupuesto, serán responsables de su correcta aplicación conforme a lo establecido en este Presupuesto y las demás disposiciones aplicables.

Artículo 58. La Secretaría podrá emitir durante el ejercicio fiscal, disposiciones sobre la programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto relacionado con el otorgamiento y aplicación de las transferencias y subsidios a que se refiere el artículo anterior.”

La responsabilidad a la que se encuentran sujetas las Entidades beneficiadas, deberá cumplirse en la medida que se regule por las disposiciones de la Secretaría de Finanzas.

11.3 Conclusiones sobre la Viabilidad Jurídica para el establecimiento de Subsidios para el desarrollo del Proyecto.

Dada cuenta de la descripción del régimen aplicable para el establecimiento de Subsidios dentro del Estado de Nuevo León, se considera lo siguiente:

- (1) Es posible complementar los ingresos del Proyecto para sustentar las obligaciones adquiridas por Metrorrey, a través del establecimiento de un subsidio por parte del Poder Ejecutivo.
- (2) Siempre es necesario que se prevean los recursos necesarios dentro del Presupuesto de Egresos para ser otorgados a Metrorrey bajo el rubro de transferencias y subsidios, destinando expresamente el destinatario del subsidio, cumpliendo con los requisitos establecidos en Ley.
- (3) En caso de prever el subsidio por la absorción de una deuda tributaria, será necesario identificar a los ingresos de los peajes obtenidos del Proyecto como *Derechos*, a fin de poder actualizar la condición de calificar como *deuda tributaria* una parte del peaje correspondiente.
- (4) Como consecuencia de ser necesario la aprobación del Congreso en la Ley de Ingresos y la Ley de Egresos, existe un potencial riesgo de politización de los recursos que puede poner en riesgo en cada ejercicio el establecimiento del Subsidio del Proyecto.

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
W c40cff.org

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

