

HONORABLE ASAMBLEA

A las **Comisiones Unidas de Desarrollo Metropolitano y Transporte** les fue turnado para su estudio y dictamen, en fecha 30 de noviembre de 2016, el expediente legislativo **10584/LXXIV**, que contiene escrito signado por lo CC. César Uriel Barrera Arredondo, Wambli Mateo Padilla Clouthier, Sofia Rosiles Hernández, Luis Carlos Sepúlveda y Jorge Salazar Reyes, a través del cual **proponen que se exhorte al Titular del Ejecutivo del Estado, así como a aquellos funcionarios que corresponda a analizar la concesión del Sistema Metrorrey.**

Con el fin de ver proveído el requisito fundamental de dar vista al contenido de la solicitud descrita y según lo establecido en el artículo 47 inciso b) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, quienes integramos las Comisiones de Dictamen Legislativo que sustentan el presente documento, consignamos ante este Pleno los siguientes:

ANTECEDENTES

En su escrito de mérito, los promoventes realizan una solicitud muy concreta a este Poder Legislativo, que puede ser localizada, con dos descripciones muy similares, en la foja 1, primer párrafo y foja 3, penúltimo párrafo, ambas del documento que se estudia y que a continuación se transcribe para mayor conocimiento:

“[...] presentamos el siguiente documento, en forma de exhorto al Titular del Ejecutivo del Estado así como a aquellos funcionarios

que corresponda, para la implementación de un nuevo Plan Estatal de Desarrollo en el Área de Transporte y Movilidad Urbana, en beneficio de una mejora al sistema de transporte público, lo anterior, a través de una concesión del servicio Metrorrey, así como con el desarrollo de estudios y evaluaciones correspondientes.”

“El objetivo de este escrito es hacer un exhorto al Titular del Ejecutivo en el Estado para la implementación de un nuevo Plan Estatal de Desarrollo en el Área de Transporte y Movilidad Urbana. El objetivo puntual de esta propuesta es licitar a manera de concurso la prestación del servicio de metro de la ciudad de Monterrey y concesionar bajo un esquema de supervisión”

Conforme nos adentramos al estudio del documento, podemos apreciar que se encuentra dividido en dos secciones: una, referente a las razones que les impulsan a realizar la propuesta ya transcrita, mientras que la segunda sección hace referencia específicamente a los mecanismos y condiciones que consideran necesarios para llevar a cabo la concesión del sistema Metrorrey.

En relación con la primera sección del documento, podemos apreciar siete argumentos a través de los cuales la misma se estructura, siendo estos los siguientes:

1. El objetivo principal de la propuesta es lograr la reducción de tráfico en el área metropolitana a través de una mayor eficiencia del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey.

2. De acuerdo con la Organización Mundial de la salud, la ciudad de Monterrey ocupa el lugar número uno en contaminación en nuestro país.
3. El tráfico es percibido como el principal problema que debe atender el Estado, según encuestas de percepción de la ciudadanía nuevoleonesa.
4. Alrededor del 65% de los fondos federales invertidos en movilidad han sido destinados históricamente a infraestructura para el automóvil y se ha dejado en segundo lugar la del transporte público.
5. La falta de cultura, de programas y de un correcto plan de desarrollo han hecho que no se tomen en cuenta otras alternativas de medios de transporte como lo es el uso del transporte público.
6. Anteriores administraciones han intentado implementar programas de transporte que ayuden en la disminución de la contaminación y del tráfico en el Estado, los cuales no han funcionado.
7. En general, el transporte público se considera caro e inefficiente; sin embargo dentro del sistema de transporte público, el Metro se sigue considerando como el más eficiente y barato para la mayoría de los usuarios.

Respecto a la segunda sección del documento, las propuestas presentadas en relación con la concesión del Sistema Metrorrey son las siguientes:

1. Debe incluirse a la ciudadanía, iniciativa privada y gobierno dentro del proceso, para asegurar beneficios para todos.

2. Es necesario lograr la un balance entre la rentabilidad y el servicio prestado.
3. Es necesario considerar la utilización de recursos del Fondo Metropolitano.
4. Se debe crear un Consejo Estatal de Evaluación enfocado en la movilidad, transporte y supervisión de las concesiones. Es Consejo debe ser autónomo y sus decisiones vinculantes.
5. Se propone seguir el proceso de licitación contenido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, específicamente el artículo 29.
6. Cómo requisitos se sugieren que los participantes en la licitación tengan más de un año de experiencia en el área, así como también contar con representantes regionales o estatales a fin de proveer los servicios necesarios para el proyecto de ampliación de rutas y servicios del metro.

CONSIDERACIONES

La Comisión de Desarrollo Metropolitano, es competente para conocer del presente asunto, en virtud de lo establecido en los artículos 66 inciso a), y 70 fracción XXIV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y con las facultades que le son conferidas por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado en su artículo 39, fracción XXIV, inciso j).

Por su parte, la Comisión de Transporte sustenta su competencia en lo señalado en los artículos 66 inciso a), y 70 fracción X de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y con las facultades que le son conferidas por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado en su artículo 39, fracción X, inciso b).

En relación con la participación conjunta de las Comisiones de Desarrollo Metropolitano y Transporte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, contempla la posibilidad del desarrollo de este tipo de trabajo para las comisiones de dictamen legislativo, según se aprecia en el artículo 55, que a continuación se transcribe:

ARTICULO 55.- Cuando la materia de un asunto así lo requiera, éste podrá turnarse hasta a dos Comisiones de Dictamen Legislativo para que unidas lo estudien y resuelvan, salvo que, por excepción, el Pleno del Congreso acuerde que el asunto se turne a más de dos comisiones .

Verificada la competencia de las comisiones involucradas, conviene ahora adentrarnos en el contenido de la iniciativa.

La solicitud planteada por los promoventes se considera de gran importancia, toda vez que se tiene por una manifestación social espontánea respecto a una problemática social que es reconocida incluso, por las autoridades públicas del Estado.

En efecto, en diversas ocasiones tanto el Gobierno del Estado como los medios de comunicación de la localidad han dado fe de la situación del transporte público y, en general, de la movilidad en nuestra entidad.

En el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021, en el Capítulo 6. Desarrollo sustentable, en el Tema 2. Movilidad Sustentable, se presenta un breve diagnóstico de la situación actual en este tema:

...
En Nuevo León debe atenderse la movilidad de forma integral, mediante acciones que aseguren alternativas sustentables al uso del auto particular, que promuevan el uso de medios no motorizados y el transporte público integrado y multimodal, ya que el actual es insuficiente. Alrededor del 65 % de los fondos federales invertidos en movilidad han sido destinados históricamente a infraestructura para el automóvil y se ha dejado en segundo lugar la del transporte público, la movilidad peatonal y la de ciclistas (gráfica 6.4).

Los sistemas troncales (Metro y Ecovía) y las rutas de transporte público han sido insuficientes para atender a la población del AMM y son percibidos como de baja calidad, además de que no se encuentran totalmente integrados al sistema tradicional de transporte urbano, lo que aumenta el costo a los usuarios.

...
...
...
...
...
Actualmente existen 354 rutas con un total de 5,429 unidades para satisfacer la demanda de un 35 % de los viajes motorizados que se realizan en el AMM; alrededor de la mitad de ellas siguen un recorrido en forma radial (del centro a las periferias) y no cubren suficientemente aquellos corredores con mayor demanda de viajes que actualmente no son atendidos por el Sistema Integrado de Transporte Metropolitano (SITME), conformado por el Metro y la Ecovía. Esto se traduce en desplazamientos muy largos, tiempos de espera y de traslado prolongados y pérdida de eficiencia en la operación de las rutas.

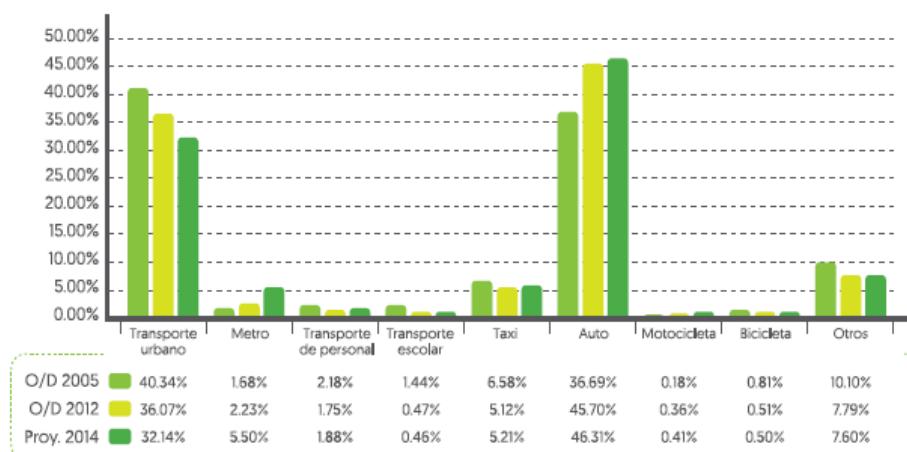
...
...
Existe un rezago importante en las inversiones en materia de transporte público, tanto en la conservación de la infraestructura actual como en el crecimiento de la oferta. No se han realizado

inversiones orientadas de manera prioritaria hacia los sistemas troncales (Metro y Ecovía) y hacia los medios no motorizados.

...

...

Gráfica 6.3. Distribución modal de viajes en el área metropolitana de Monterrey



Fuente: Encuesta Origen y Destino (Consejo Estatal de Transporte y Vialidad, 2012).

Resulta sobresaliente el énfasis puesto por los promoventes en las deficiencias del Sistema Metrorrey y su consideración acerca de la posibilidad de que sea este sistema el que pueda convertirse en una opción trascendental en la mitigación de los problemas de movilidad en el área Metropolitana de Monterrey.

En relación a la situación actual del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey, a través de los medios de comunicación, las autoridades correspondientes han dado conocer algunos datos que confirman las apreciaciones de los promoventes:

1. En materia de infraestructura para discapacitados se necesitan cerca de 258 millones de pesos. Para las Líneas 1 y 2 se necesitan 46 escaleras y 30 elevadores¹
2. El mantenimiento del Metro urgente requiere una inversión de 5 mil millones de pesos, mil 600 millones son para 26 vagones de la Línea 3, mil millones más para adquirir 16 coches para las líneas 1 y 2. Se requieren mil millones de pesos más para mantenimiento mayor, cambiar el sistema sujetadores de vía en los que se invertirán 400 millones de pesos y otros 500 millones más para actualizar los trenes con el fin de acoplarlos con los nuevos. Es una necesidad construir tres kilómetros de Metro en forma permanente durante los próximos 20 años. Cada kilómetro de Metro cuesta unos mil millones de pesos y para lograrlo se requieren 3 mil millones que la federación aporte la mitad.²

Tendiendo como base todo lo anterior, la problemática puede resumirse de la siguiente forma, considerando la información brindada por las autoridades descritas:

1. La inversión pública se ha limitado a estructuras que faciliten el tránsito de vehículos particulares.

¹ MALDONADO RODRÍGUEZ ORLANDO. "Necesita Metrorrey 258 mdp en infraestructura para discapacitados" MILENIO. Sección Local. 03/11/2015. http://www.milenio.com/monterrey/Necesita-Metro-mdp-infraestructura-discapacitados_0_621538216.html. Consultado el 27 de febrero 2017.

² VÍCTOR SALVADOR CANALES. "Línea 3 del Metro iniciaría sus operaciones hasta 2018". MILENIO. Sección Local. 28/05/2016.

2. El servicio de transporte urbano (*camiones*), prestan un servicio deficiente, caro y contribuyen a la sobrecarga de tráfico en avenidas y calles.
3. El Sistema Ecovía, no ha logrado el impacto deseado en la disminución de tiempos de traslado y costos para los usuarios.
4. El Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey ha visto limitado su crecimiento, lo cual impacta negativamente en la movilidad.
5. La deficiencia en los proyectos de movilidad han contribuido al deterioro de la calidad del aire, incrementando la presencia de enfermedades respiratorias entre la población.
6. En general, los proyectos planteados en materia de movilidad tienen una visión de corto plazo, lo que limita su alcance.

Ahora bien, dentro del mismo Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021, se pueden observar objetivos y sus correspondientes estrategias y líneas de acción para el tema de la movilidad, los cuales no contemplan, al menos en apariencia, acciones similares a las propuestas por los ciudadanos promoventes:

Objetivo 5

Fortalecer y ampliar el Sistema Integrado de Transporte Metropolitano (SITME).

Estrategia 5.1

Reestructurar las rutas del transporte público de pasajeros orientada a su integración funcional y tarifaria con el SITME (Metro y Ecovía).

Líneas de acción

5.1.1 Actualizar y ampliar los estudios de planeación de movilidad del AMM y región periférica.

5.1.2 Favorecer la troncalización de todo el sistema de transporte sobre corredores de alta demanda y establecer una red suficiente de rutas de alimentación.

5.1.3 Optimizar la red de rutas directas.

5.1.4 Establecer un sistema de recaudo integral, único, multimodal y transparente, orientado a facilitar el pago a la población usuaria.

Estrategia 5.2

Mejorar la oferta de transporte público.

Líneas de acción

5.2.1 Optimizar la frecuencia de paso, tipo y cantidad de las unidades de transporte público en el estado.

5.2.2 Mejorar la calidad del servicio en términos de seguridad, disponibilidad, puntualidad y confort.

5.2.3 Favorecer el uso de sistemas y vehículos de bajas emisiones contaminantes.

Objetivo 6

Promover la movilidad sustentable y el desarrollo urbano orientado al transporte.

Estrategia 6.1

Vincular las políticas de movilidad y de desarrollo urbano.

Líneas de acción

6.1.1 Impulsar los corredores de transporte, la conectividad entre centros de población y polos de desarrollo, así como la creación de reservas territoriales para servicios de transporte.

6.1.2 Privilegiar la multimodalidad como criterio en los proyectos de infraestructura de transporte.

6.1.3 Mejorar la infraestructura suburbana y carretera de competencia estatal, ofrecer vías rápidas, seguras y eficientes al usuario.

6.1.4 Promover el uso de transporte no motorizado y motorizado de bajo impacto.

6.1.5 Fomentar una cultura de movilidad sustentable.

Estrategia 6.2

Promover la creación de un marco legal moderno y eficiente en materia de movilidad en el estado.

Líneas de acción

6.2.1 Rediseñar la normatividad, regulación y operación del sistema de movilidad actual, y promover los cambios legales necesarios.

6.2.2 Contar con una entidad gubernamental única que norme, regule, opere y administre eficientemente el transporte.

En este orden de ideas, las Comisiones Unidas de Desarrollo Metropolitano y de Transporte manifiestan que, si bien es cierto que el contenido del apartado del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 no permite dar por atendida la solicitud de los promoventes, tampoco pueden estas Comisiones Unidas respaldar dicha propuesta en sus términos, ya que existen dentro de la solicitud analizada propuestas cuyo cumplimiento estricto se vería impedido por el entramado jurídico en que se insertan los esquemas propuestos para la concesión del Sistema Metrorrey y de la participación ciudadana dentro del mencionado proceso de concesión.

En apoyo de lo anterior, se debe atender a lo señalado en la *Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable*, referente al tema de las concesiones en el transporte público.

En primera instancia, el Sistema Metrorrey, forma parte del SITME (Sistema Integrado de Transporte Metropolitano) el cual es, al mismo tiempo, parte del Sistema Estatal de Transporte (Artículos 2, 32). Ese sistema es regido por el Plan Sectorial de Transporte y Vialidad (Artículo 20 y 21). Este hecho hace que el Sistema Metrorrey sea susceptible de concesión a particulares (Artículos 34 y 35) de acuerdo con la autorización que de manera

exclusiva, le corresponde al Ejecutivo otorgar (Artículo 59 y 75), respetando las reglas generales establecidas en los artículos 54 al 62.

Ahora bien, la posibilidad de concesión del comúnmente denominado *Metro* por sí misma no avala la aplicación del procedimiento sugerido y que se contiene en el artículo 29 de la *Ley de Adquisiciones, arrendamientos, y contratación de servicios del Estado de Nuevo León*. Esto es así, porque la mencionada Ley, regula la contratación y prestación de servicios en la administración pública tanto en su carácter de arrendatario como de prestatario, lo cual difiere en gran medida de la concesión, que se refiere a la autorización para la explotación de un servicio público.

Además de esto, la *Ley de Transporte para la movilidad sustentable del Estado* no señala a la *Ley de Adquisiciones, arrendamientos, y contratación de servicios* como supletoria en el tema de concesiones, por lo que el artículo 29 de esta última ley, no podría aplicarse como sugieren los promovientes.

Por otro lado, tenemos el tema de la participación ciudadana dentro del proceso de otorgamiento de la concesión del Sistema Metrorrey, correspondiendo ahora analizar la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León. De la misma se desprenden dos mecanismos denominados Consulta y Consejo consultivo, que de acuerdo con la misma ley, guardan relación con la participación en el tema de servicios públicos y proyectos:

Artículo 36.- *La consulta ciudadana es un instrumento de participación ciudadana que consiste en que el Ejecutivo del Estado, el Congreso del Estado o los Ayuntamientos según*

corresponda, sometan a votación de la ciudadanía, la aprobación o rechazo de un acto o una decisión del interés colectivo de la circunscripción estatal o municipal según corresponda.

Artículo 86.- *Los consejos consultivos ciudadanos son organismos de participación ciudadana para la asesoría, opinión, proposición, seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y acciones de la administración pública estatal y municipal.*

Artículo 91.- *Los consejos consultivos ciudadanos tendrán las siguientes atribuciones:*

- I. *Ser órgano de consulta, opinión y propuestas de medidas para el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos;*
- II. *Proporcionar seguimiento y evaluación a los programas, proyectos y acciones de las Secretarías de la Administración Pública Estatal y Municipal Centralizada; y*
- III. *Opinar sobre los proyectos de reglamentos, planes, circulares y disposiciones administrativas de carácter general que sean sometidos a su consideración.*

Sin embargo, las características, requisitos y procedimientos propios de cada una de estas figuras no responden con exactitud a las necesidades planteadas por lo promoventes, por lo que no podrían ser aplicables de acuerdo con sus intenciones.

En este orden de ideas, podemos afirmar a manera de conclusión que:

1. La solicitud señala un problema actual, real, de alto impacto en la sociedad nuevoleonesa ya que involucra la movilidad, el medio ambiente y salud.

2. La solución propuesta se entiende como posible, en tanto que el marco legal vigente en materia de movilidad contempla la concesión del sistema Metrorrey.
3. Los mecanismos indicados por los promovente para alcanzar el objetivo pretendido se tienen como inviables, de acuerdo con el marco jurídico aplicable a cada caso.

Lo anterior nos coloca en la disyuntiva de elegir una resolución de acuerdo con términos estrictamente legalistas o de acuerdo con el propósito final que, según se interpreta de lo expresado por los promoventes, refiere a una propuesta de solución a un problema que afecta a un gran número de habitantes del área metropolitana de Monterrey.

En este tenor, las Comisiones de Desarrollo Metropolitano y de Transporte consideramos adecuado remitir copia del presente dictamen y de la solicitud al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, al titular de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público, así como al Titular del Sistema de Trasporte Colectivo Metrorrey, para que tengan conocimiento de la inquietud de los promoventes y en uso de sus atribuciones y facultades, determinen lo conducente.

Por lo anterior es que proponemos a ustedes la aprobación del siguiente proyecto de

ACUERDO

PRIMERO.- La LXXIV Legislatura al Congreso del Estado, remite a los CC. Ing. Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón,

Titular del Poder Ejecutivo del Estado; Ing. José Jorge Arrambide Garza, Titular del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey y al Arq. Jorge Alfredo Longoria Treviño, Titular de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público, una copia del presente dictamen así como de la solicitud que le dio origen, presentada por un grupo de ciudadanos y relativa a la concesión del Sistema Metrorrey, para que en uso de sus atribuciones y facultades determinen lo conducente.

SEGUNDO.- Comuníquese el presente acuerdo a los promoventes, en términos del artículo 124 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado.

MONTERREY, NUEVO LEÓN

COMISIÓN DE DESARROLLO METROPOLITANO

PRESIDENTE:

DIP. EUGENIO MONTIEL AMOROSO

VICEPRESIDENTE:

DIP. GUILLERMO ALFREDO
RODRÍGUEZ PÁEZ

SECRETARIO:

DIP. ADRIÁN DE LA GARZA
TIJERINA

VOCAL:

DIP. EUSTOLIA YANIRA GÓMEZ
GARCÍA

VOCAL:

DIP. LETICIA MARLENE
BENVENUTTI VILLARREAL

VOCAL:

DIP. MARCELO MARTÍNEZ
VILLARREAL

VOCAL:

DIP. LILIANA TIJERINA CANTÚ

VOCAL:

DIP. ALHINNA BERENICE VARGAS
GARCÍA

DIP. KARINA MARLEN BARRÓN
PERALES

VOCAL:

DIP. MARÍA CONCEPCIÓN LANDA
GARCÍA TÉLLEZ

VOCAL:

DIP. COSME JULIÁN LEAL CANTÚ

COMISIÓN DE TRANSPORTE

PRESIDENTE:

DIP. JOSÉ LUIS GARZA OCHOA

VICEPRESIDENTE:

SECRETARIO:

DIP. COSME JULIÁN LEAL CANTÚ

DIP. OSCAR ALEJANDRO FLORES
ESCOBAR

VOCAL:

VOCAL:

DIP. GABRIEL TLÁLOC CANTÚ
CANTÚ

DIP. OSCAR JAVIER COLLAZO
GARZA

VOCAL:

VOCAL:

DIP. ALICIA MARIBEL VILLALÓN
GONZÁLEZ

DIP. MERCEDES CATALINA GARCÍA
MANCILLAS

VOCAL:

DIP. EUSTOLIA YANIRA GÓMEZ
GARCÍA

VOCAL:

DIP. EVA MARGARITA GÓMEZ
TAMEZ

VOCAL:

DIP. SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA
SEPÚLVEDA

DIP. MARCO ANTONIO MARTÍNEZ
DÍAZ