H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

C. DIPUTADA MARÍA GUADALUPE VELÁZQUEZ DÍAZ
PRESIDENTA DEL CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E

La diputada y los diputados que integramos la Comisión de Seguridad Pública y Comunicaciones, recibimos para efecto de estudio y dictamen, de conformidad con el artículo 103 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, la iniciativa que reforma, deroga y adiciona diversos artículos de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional ante la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.

Con fundamento en los artículos 103 fracción III, y 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, formulamos a la Asamblea el siguiente:

D I C T A M E N

I. Del Proceso Legislativo

I.1. En sesión del 22 de septiembre 2015, ingreso la iniciativa por el que se «reforman, derogan y adicionan los artículos 22, 28, fracción II; 31, último párrafo; 41, último párrafo; se adiciona un artículo 42; se adiciona un último párrafo al artículo 47, reforma al artículo 53, adición de una fracción III al artículo 74, se deroga el inciso e) de la fracción I del artículo 77; reforma al artículo 82, se deroga el segundo párrafo del artículo 93, se deroga el artículo 94, reforma al artículo 96; 98 BIS, 108, adición de un segundo párrafo al artículo 109 y adición de un artículo 111, todos de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato», turnándose por la presidencia del Congreso a esta Comisión de Seguridad Pública y Comunicaciones, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 103 fracción III de nuestra Ley Orgánica.

I.2. En la reunión de la Comisión de Seguridad Pública y Comunicaciones de la Sexagésima Tercera Legislatura, del 12 de octubre de 2015, se impuso del contenido «como pendiente legislativo» de la iniciativa, asimismo el presidente de la Comisión en reunión del 4 de noviembre del mismo año; radicó la iniciativa e instruyó a la Secretaría Técnica para que elaborara el proyecto de dictamen en sentido negativo, conforme con lo dispuesto en el artículo 242 fracción IX inciso e), de nuestra Ley Orgánica, mismo que fue materia de revisión por la diputada y los diputados integrantes de esta Comisión Dictaminadora.

II. Valoración de la iniciativa y consideraciones de la Comisión de Seguridad Pública y Comunicaciones

En este apartado, consideraremos el punto sobre el cual versa el sustento de la iniciativa por el que se «reforman, derogan y adicionan los artículos 22, 28, fracción II; 31, último párrafo; 41, último párrafo; se adiciona un artículo 42; se adiciona un último párrafo al artículo 47, reforma al artículo 53, adición de una fracción III al artículo 74, se deroga el inciso e) de la fracción I del artículo 77; reforma al artículo 82, se deroga el segundo párrafo del artículo 93, se deroga el artículo 94, reforma al artículo 96; 98 BIS, 108, adición de un segundo párrafo al artículo 109 y adición de un artículo 111, todos de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato».

En este sentido el iniciante manifiesta que:

«El transporte, entendido como el "sistema de medios para conducir personas y cosas de un lugar a otro[1]", y atendiendo a que es un "conjunto de acciones de repetición constante, que tiene por objeto el cambio de posición con respecto al espacio de personas y/o cosas, cuya utilidad es mayor en otro lugar[2]", y cuyos alcances van dirigidos "principalmente" a la movilidad de personas dentro de las ciudades, y que constituye una necesidad colectiva que impacta como un factor determinante para el crecimiento y desarrollo económico de las mismas.

[1] RAE, definición de "Transporte".
[2] "Análisis de los sistemas de Transporte" Victor M. Isaías Rivera, coordinador de Martha Lelis Zaragoza, investigadora de la Coordinación de Ingeniería Estructural, Formación Post profesional y Telemática. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Por ende, contar con sistemas de transporte eficientes en las ciudades, repercute en la calidad de vida de sus habitantes, al permitirles movilidad entre diversos puntos en condiciones óptimas de precio, tiempo, conveniencia, comodidad y seguridad.

El servicio de transporte de personas provee hoy en día, movilidad a un amplio espectro de actividades sociales, económicas, vinculando orígenes y destinos. Servicio que se clasifica en transporte privado y transporte público, éste último subdividido a su vez en transporte público colectivo de ruta fija y transporte de alquiler sin ruta fija, éstos últimos popularmente conocidos como "taxis."

Que en Guanajuato, actualmente todo el servicio de transporte, representa una actividad a través de la cual, la Administración Pública Estatal satisface esta necesidad por sí, o a través de Entidades o concesionarios, ofreciéndolo en forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida a personas indeterminadas o al público de manera habitual.

Sin embargo, el servicio de transporte de alquiler sin ruta fija en Guanajuato, si bien posee una larga tradición, no debe de estar en conflicto en su modernización con el arraigo que posee entre la ciudadanía, la dinámica social y económica de las ciudades actuales, hace necesario revisar esta forma tradicionalista de satisfacer el servicio y explorar nuevas modalidades que faciliten y hagan más eficaz el traslado de las personas, lo que implica redefinir el papel de la autoridad frente a innovadoras figuras que hoy prestan servicios, específicamente la modalidad de alquiler de transporte sin ruta fija que ha venido siendo de manera estrictamente privada.

La flexibilidad y versatilidad de estos sistemas de transporte han rebasado la tutela del estado, haciendo que la regulación existente resulte insuficiente para garantizar altos estándares de calidad en el servicio y la seguridad de los usuarios.

Aunado a ello, es una realidad que intervienen otros factores que han contribuido a inhibir la competitividad y el fortalecimiento del servicio. En general, el servicio público de transporte de alquiler sin ruta fija o "taxi" presenta, de acuerdo a la opinión emitida por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), al menos dos problemas que pueden distorsionar la prestación del servicio en detrimento del consumidor; el primero de ellos denominado "asimetría de la información"[3], en donde al momento de solicitar el servicio, los consumidores normalmente no cuentan con la información suficiente sobre aspectos importantes tales como la confiabilidad del conductor, las condiciones de seguridad y la calidad del vehículo, en algunos casos el conocimiento de la ciudad o la predictibilidad del precio por la prestación del servicio.

[3] "Mercado de información asimétrica, aquél en donde una de las partes tiene o cuenta con más información que la otra, provocando que una de los dos compradores tenga una situación privilegiada o de ventaja respecto del otro, produciendo indeferencias en el emercado. " www.actibv.com/magazine/consumo/información-asimétrica

Lo anterior puede redundar en riesgos de seguridad para el usuario y en abusos por parte del prestador del servicio, ejemplo de ello, la utilización de vehículos con bajos estándares de confort, elección de rutas más largas de lo necesario, generando en la mayoría de los casos cobros excesivos; Esta situación desalienta a los prestadores de servicios para mejorar la calidad del servicio, debido a que de cierta forma, se aprovechan de la posición cautiva del consumidor.[4]

El segundo, se traduce en un problema de coordinación, en donde los potenciales pasajeros no conocen con exactitud en dónde podrán abordar un vehículo, y los conductores o prestadores del servicio desconocen el lugar exacto en donde deberán de recoger a sus pasajeros, generando sub oferta en algunos lugares, y sobre oferta en otros, lo que repercute de manera negativa en el derecho que tiene el usuario de acceder a un servicio de calidad.

Que con fecha cuatro de junio del presente año, el pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica emitió una recomendación a los Gobernadores de los Estados, Jefe del Distrito Federal y Legislaturas de las Entidades Federativas, para que reconocieran una nueva categoría o modalidad del servicio de transporte, a través de la inclusión en el marco normativo, de las Empresas de Redes de Transporte (ERT).

Que estas empresas, han surgido con motivo de los avances en tecnologías de la información a través del desarrollo de dispositivos móviles que permiten conocer el posicionamiento global, así como sistemas de pago electrónicos, generando herramientas para eficientar el transporte de las personas, situación ya existente en Guanajuato.

Que el desarrollo de las tecnologías de la información ha generado el crecimiento exponencial de aplicaciones web que introducen en el mercado diversas clases de productos y servicios, actividades de las cuales no ha escapado la movilidad de personas, con el surgimiento de herramientas que ofertan una conectividad punto a punto entre quienes pueden brindar un servicio con altos estándares de calidad y seguridad, y entre quienes desean utilizarlos para trasladarse en la ciudad; este nuevo esquema ha venido generando un esquema de competencia que sin ilegal, ha escapado a su correcta regulación.

Que bajo este nuevo esquema, resulta necesario generar una normatividad que ofrezca condiciones equitativas de competencia en relación con el Servicio de Transporte denominado "Taxi", por lo que, las personas que ya cuenten con una concesión contarán con un nuevo esquema de regulación más flexible y que no afectará su patrimonio, lo que les permitirá subsanar el problema de la información asimétrica, brindando certeza en cuanto al tiempo de espera, de ubicación, ruta y estimación de costo por kilómetro recorrido, contribuyendo de esta manera al mejoramiento del servicio prestado a los usuarios, y al medio ambiente.

[4] Balafoutas, L.Beck, A.; Kerschbamer, R, Sutter, M. (2011), What Drives Taxi Drivers? A field Experiment of Fraud in a Market for Credence Goods, IZA DP 5700.

Por ello, resulta necesario innovar, es decir, mejorar la modalidad bajo la que se ofrece este servicio, modificando su naturaleza jurídica, es decir, convirtiéndolo de un "servicio público" a un "servicio al público", destacando la importancia que el transporte de alquiler sin ruta fija, ha ocupado en nuestra sociedad, en tanto que permite la comunicación, la actividad económica y la integración de espacios y actividades de las personas, representando una herramienta para poder acceder a bienes y servicios básicos que hacen posible una vida digna.

Esta evolución de pasar de "servicio público" a "un servicio al público", encuentra su justificación en que el primero, constituye una parte de la actividad del Estado y tiene como fin dar satisfacción a una necesidad de interés general, que de otro modo quedaría insatisfecha o insuficientemente satisfecha y que por lo mismo requiere, indefectiblemente, que el ente estatal intervenga proporcionando los medios de satisfacción o bien regulando su prestación para garantizar el interés general que lo motiva.

Por su parte, brindar un "servicio al público" implica dar satisfacción a una necesidad colectiva en donde no se precisa la intervención del Estado, pues por diversos medios los particulares pueden proveer a su agrado y comodidad, siendo responsabilidad única de la autoridad la función de regular y limitar la actividad de los particulares para garantizar su esfera de libertades.

Así, la iniciativa que se presenta busca que el transporte de alquiler sin ruta fija evolucione de ser un "servicio público" a ser un "servicio al público", pues es inconcuso que no requiere de la tutela estatal para que su prestación sea eficaz para atender a la necesidad a cuya satisfacción va dirigida, pues la actividad de los particulares cumple con el propósito y sólo precisa de la autoridad administrativa la vigilancia y control de la misma, a efecto de garantizar calidad, precio y seguridad de los usuarios del servicio.

En el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, consideramos que la mejor forma de innovar y mejorar, es liberando el servicio de transporte de alquiler sin ruta fija, es decir, no sujetar su prestación a una concesión; sino adquirir el derecho a través de un permiso, bajo los lineamientos que se establezcan en la Ley de la materia.

Con esto, se estaría dando apertura a los ciudadanos interesados en ofrecer este servicio al público, siempre que cumplimenten los requisitos establecidos en la Ley, impulsando de esta manera la oferta de un empleo flexible a los ciudadanos guanajuatenses; pues así como hay usuarios del servicio que hacen uso hoy de diversas plataformas para solicitar el alquiler de un auto, también existen personas que podrían ofrecer sus servicios como conductores; en ambos casos teniendo como fin la atención al cliente de esta nueva modalidad de servicio al público.

Esta nueva forma de auto empleo y emprendedor, no representa un incentivo a la informalidad en el empleo, pues se precisa en nuestra propuesta que quien realice esta actividad deberá de atender el marco regulatorio que le obligue al cumplimiento de sus obligaciones legales y fiscales.

Es así que en el artículo 22, incluimos la distinción de los vehículos que son destinados para la prestación del servicio público, y los que son utilizados para brindar un Servicio al Público; distinción que encuentra su impacto inmediato en la fracción II del numeral 28, en donde adicionamos dentro de la licencia tipo "B", la autorización de manejar vehículos destinados a brindar el servicio al público de transporte de alquiler sin ruta fija.

En el Grupo Parlamentario del PRI, preocupados por la seguridad de quien brinda y da uso de este servicio, consideramos necesario reformar el último párrafo al artículo 31, en donde proponemos se incluya obligatoriedad a los interesados en brindar este servicio al público de transporte de alquiler sin ruta fija, tener acreditado un curso especializado que para el efecto, proporcione la Dirección General de Transporte, entidad pública o privada, reconocida por ésta y por autoridades educativas correspondientes. Obligatoriedad que impacta en los requisitos para llevar a cabo la solicitud del permiso y de inscripción en el registro de vehículos, contemplados en los artículos 42 y 111 de la propuesta.

Al cambiar la naturaleza jurídica del servicio público que prestaba el Estado, a un servicio al público, como se propone, establecimos en el artículo 42, los requisitos que deben de cumplir los interesados para efectuar su inscripción en el registro, entre los que destacan: Contar con el permiso otorgado por la Dirección; documento que acredite que el interesado cuenta con un automóvil de modelo reciente, atendiendo a los estándares del mercado automotriz, documento expedido por las autoridades de salud, en donde acredite que el interesado a aprobado exámenes toxicológicos, de salud mental y antidoping, así como contar con la certificación expedida por la Dirección que acredite al interesado tener la capacidad indispensable para manejar el vehículo que registre para brindar el servicio al público de transporte de alquiler sin ruta fija.

Dentro de la propuesta, adicionamos un último párrafo al artículo 47, en donde determinamos que, para poder brindar el servicio al público de transporte de alquiler sin ruta fija, deben de prestarlo con las placas que propiamente expide la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración para los vehículos de uso particular.

En el artículo 53, adicionamos a su redacción la prohibición de llevar un número superior de personas a las que indica la tarjeta de circulación respectiva, en el servicio al público de transporte de alquiler sin ruta fija.

Con el objetivo de distinguir el servicio público de transporte, con la propuesta de que se trata de un servicio al público, dentro del artículo 74, adicionamos una fracción III, en donde definimos el "servicio al público de transporte de Transporte de alquiler sin ruta fija", destacando que se trata de un servicio que no cuenta con las características propias de un servicio público, y que al no ser prestado por el estado, requiere de un permiso, mismo que puede obtener todo ciudadano que reúna las condiciones necesarias para ofrecerlo; sumando a la propuesta la innovación de que pueda ser solicitado a través de diversas plataformas electrónicas.

Para hacer palpable la liberación del servicio de transporte de alquiler sin ruta fija, derogamos el inciso e) de la fracción I, del artículo 77, a efecto de que la modalidad de transporte de alquiler sin ruta fija quede fuera del catálogo de los servicios públicos.

En al artículo 82 de la propuesta, reformamos la redacción con el objetivo de establecer con claridad la definición de la nueva modalidad de servicio al público de transporte de alquiler sin ruta fija; adicionando un segundo párrafo en donde ya se prevé la posibilidad de que la oferta del servicio pueda revestir diversas modalidades, además de la tradicional, como puede ser la oferta de servicio de transporte punto a punto, a través de plataformas electrónicas.

En el artículo 93, proponemos la derogación del segundo párrafo, y del artículo 94 en atención a que como este servicio ya no se presta bajo la modalidad de concesión, no encuentra su razón en la Ley, toda vez de que se tratan de restricciones inherentes al régimen de concesión que para los efectos de la propuestas ya no resultan aplicables.

Las modificaciones de estilo y redacción que proponemos en los artículos 96, 98 Bis y 108, que regulaban aspectos del régimen de concesión, en virtud del establecimiento de la nueva modalidad de oferta del servicio al público de transporte de alquiler sin ruta fija, queda excluido de los objetos de regulación de estos de estos enunciados normativos al no corresponder con la propuesta.

Como última propuesta de modificación, se adicionan un segundo párrafo al artículo 109 y nuevo artículo 111, en donde se establecen, respectivamente, quien es la autoridad regulatoria competente y se determina cuáles son los requisitos que se precisan para poder ofrecer válidamente el servicio al público de transporte de alquiler sin ruta fija.

Pugnemos por innovar y mejorar la calidad de este servicio al público, dotándolo de régimen que brinde seguridad para el usuario, transformándolo en un impulsor en la economía de los guanajuatenses, y en una oferta más de conveniencia para el turismo».

En este apartado, consideraremos que toda vez que en fecha 18 de marzo del año en curso, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 45, segunda parte, el Decreto número 77, mediante el cual se emitió la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios; se adicionó un Capítulo IV, al Título Cuarto, Sección Tercera, del Libro Segundo, del Código Penal del Estado de Guanajuato; y se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, y en razón de que la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato abrogó a la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, dicha iniciativa se ha quedado sin materia de estudio y análisis, en consecuencia es procedente el archivo definitivo de la iniciativa de referencia.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de la Asamblea, la aprobación del siguiente proyecto de:

Acuerdo

Artículo Único. Se ordena el archivo definitivo de la iniciativa que reforma, deroga y adiciona diversos artículos de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional ante la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.

GUANAJUATO, GTO., A 21 DE ABRIL DE 2016
LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA Y COMUNICAIONES

Diputado Juan Carlos Muñoz Márquez

Diputada Leticia Villegas Nava

Diputado Guillermo Aguirre Fonseca

Diputado Isidoro Bazaldúa Lugo

Diputado Rigoberto Paredes Villagómez