



Secretaría
General de Gobierno

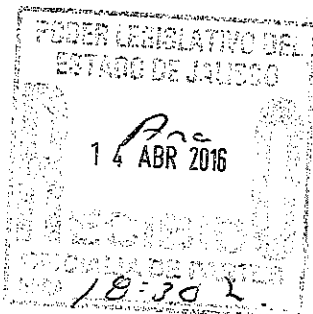
**CC. DIPUTADOS SECRETARIOS DEL
CONGRESO DEL ESTADO
PRESENTES**

Con fundamento en los artículos 29, 33, 36, 46 y 50 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; así como en lo dispuesto por los numerales 1°, 2°, 4°, 8°, 12 fracción I y 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado; por este conducto remito a esa Asamblea Legislativa las siguientes observaciones al documento denominado **"MINUTA DE DECRETO NÚMERO 25813/LXI/16 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE MOVILIDAD Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE JALISCO"** EN MATERIA DE OTORGAMIENTO DE CONCESIONES DE TAXIS; las cuales se formulan con base en las siguientes

CONSIDERACIONES:

I. Los artículos 128 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el diverso 108 de la Constitución Local, imponen la obligación a todos los órganos del poder público de Jalisco de cumplir y hacer cumplir las Constituciones Federal y Estatal, así como las leyes que de ellas emanen, al ejercer sus atribuciones, en virtud de que una aspiración del Estado de Derecho consiste en lograr la plena vigencia real de su ordenamiento jurídico, cuyos fundamentos son aquéllas.

II. La Constitución Política del Estado de Jalisco, establece en su artículo 36 que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano a quien se denomina Gobernador del Estado.





Secretaría
General de Gobierno

Al Gobernador del Estado, como servidor público participante del procedimiento legislativo de nuestra Entidad, le compete promulgar y publicar los decretos y leyes legalmente aprobados por la Asamblea, en términos de los artículos 31, 32 y 50 fracción I de la Constitución Política, así como el diverso 145 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambos ordenamientos de esta Entidad Federativa.

La Constitución Política del Estado de Jalisco, en el artículo 33 faculta al Titular del Ejecutivo Estatal a negar la sanción a un proyecto de ley aprobado por el Congreso del Estado, así como a realizar las observaciones que juzgue convenientes, salvo cuando se trate de decretos que contengan la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus reglamentos; las cuentas públicas; las resoluciones que dicte el Congreso como Jurado; los decretos que con motivo de un proceso de referéndum declaren derogada una ley o disposición; así como tampoco en el caso del voto que emita el Poder Legislativo en su calidad de Constituyente Permanente Federal en los términos que determina para tal efecto la Ley Suprema de la Nación.

Lo cual consiste en la potestad del Titular del Poder Ejecutivo para objetar en todo o en parte una ley o decreto que para su promulgación remita el Congreso, y que tiene por objeto suspender de manera temporal su vigencia al dispensar con su interposición al Ejecutivo de la obligación de promulgar y publicar, la norma observada y, consecuentemente, ésta no puede adquirir su naturaleza coercitiva.

III. La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, señala en su artículo 213 que el Gobernador del Estado puede formular observaciones tanto a proyectos de leyes como de decretos, a efecto de garantizar el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho, en un marco de diálogo institucional entre el Ejecutivo y el Congreso Local, que permita alcanzar los acuerdos en beneficio de la sociedad.



Secretaría
General de Gobierno

Asimismo, es de señalarse que la posibilidad de formular observaciones a los proyectos de reforma constitucional, leyes y demás decretos aprobados por el Congreso del Estado constituye un instrumento legislativo constitucional, cuya finalidad es propiciar una mayor reflexión dentro del procedimiento de creación de la norma vigilando y ponderando el interés público respecto de cualquier otro tipo de interés, ya sea a través de la tutela de las garantías individuales o de asegurar el bienestar social.

IV. Con fecha 18 de marzo de 2016, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco aprobó la minuta de decreto número 25813/LXI/16 suscrita por el Diputado Presidente de la Mesa Directiva, Héctor Alejandro Hermosillo González, y Diputados Secretarios, Hugo Rodríguez Díaz y Antonio López Orozco, mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco en materia de otorgamiento de concesiones de taxis; misma que fue remitida al Poder Ejecutivo el día 6 de abril de 2016, a través del oficio DPL-155-LXI-16 signado los Diputados Secretarios antes mencionados; cuyo espíritu obedece a lograr una redistribución justa de los ingresos, dando un derecho de preferencia para el otorgamiento de las concesiones de taxis a los conductores o choferes de este servicio.

V. Sin demérito de los propósitos de justicia social que busca la reforma aprobada materia de análisis los que además se comparten, se advierten lagunas que impiden el ejercicio pleno de tales derechos sociales y que por el contrario, de no enmendar traerían en consecuencia perjuicios a los propios destinatarios de la reforma aprobada, así como al interés público que subyace en el otorgamiento de toda concesión pública; por lo que se tiene a bien someter a la consideración de esa Asamblea Legislativa de conformidad con lo dispuesto por el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Jalisco las observaciones que en cada caso se precisan.



Secretaría
General de Gobierno

Conforme a lo expuesto y en ejercicio de las facultades constitucionales y legales antes invocadas, se observa el documento denominado "**MINUTA DE DECRETO NÚMERO 25813/LXI/16 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE MOVILIDAD Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE JALISCO**" EN MATERIA DE OTORGAMIENTO DE CONCESIONES DE TAXIS, mismo que fue recibido por el Poder Ejecutivo el día 6 de abril de 2016, a través del oficio DPL-155 LXI-16; por considerarse inviable su promulgación y publicación, sin que se tomen en consideración las aportaciones que a continuación se describen, las que se formulan en los siguientes términos

OBSERVACIONES:

La reforma materia de análisis aprobó la modificación del artículo 113 de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, para establecer que quienes acrediten "*haber prestado sus servicios como choferes u operadores de taxis por lo menos 10 años*" tendrán derecho a que se les entregue de manera "*inmediata*" una concesión.

La "inmediatez" como elemento rector de las concesiones de taxis, se refiere a la forma en cómo éstas deben ser entregadas a todos aquellos que cubran el requisito de experiencia en el servicio; así las cosas, la forma adverbial utilizada por el Legislador, permite interpretar que las concesiones se entregarán sin interposición de obstáculo o trámite alguno, ni las sujeta al estudio técnico de necesidad y emisión de convocatoria a que se refieren los artículos 99 y 114 de la Ley de Movilidad vigente.

Así también, de la lectura del artículo 114 aprobado se desprende que no se considerarán como causa de competencia ruinosa las concesiones que se otorguen conforme al 113 antes aludido, esto es, que no se requerirá del estudio de necesidad emitido por el Instituto y en



Secretaría
General de Gobierno

su caso, éste no tendrá efecto alguno a pesar que de él se advierta un escenario de competencia ruinosa en virtud de la entrega de un mayor o desmedido número de concesiones de taxis; por lo que se garantizan principios constitucionales, legales y de la movilidad, que en lo sucesivo se señalan en cada caso.

PRIMERA. NATURALEZA DE LAS CONCESIONES.

La reforma materia de análisis, como se ha mencionado en líneas anteriores, preconstituye en el arábigo 113 un derecho de los choferes de taxis que tengan 10 años de antigüedad en la prestación del servicio, para que el Ejecutivo les otorgue de manera inmediata la concesión respectiva.

Lo anterior, desdibuja los elementos esenciales de las concesiones de carácter constitutivo para convertirlas en un acto meramente declarativo; lo que *per sé*, resulta incompatible con la naturaleza jurídica de una concesión toda vez que ningún particular puede tener un derecho preconstituido o bien, una expectativa de derecho para prestar un servicio público que de origen corresponde al Estado y que sólo en ciertos supuestos le es dable autorizar a particulares para que éstos se encarguen de su prestación. De esa suerte, el artículo 50 fracción XX de la Constitución Política del Estado de Jalisco establece que es atribución del Poder Ejecutivo otorgar concesiones a los particulares para lograr la eficaz prestación de los servicios públicos.

No obstante, si bien es cierto el marco jurídico constitucional permite otorgar concesiones para la prestación de servicios públicos en manos de particulares, también lo es que el Estado debe de fundar y motivar las causas por las cuales éste no puede administrarlos de manera directa, justificando los beneficios sociales que se logran a través de este mecanismo, atendiendo a los siguientes elementos:

I.- Capacidad financiera del Estado para hacerse cargo de su prestación.



Secretaría
General de Gobierno

II.- Naturaleza o especialidad de la actividad.

III.- Capacidad material e infraestructura con la que cuenta un particular para prestarlo.

En ese sentido, el Estado debe garantizar en todo tiempo que la prestación del servicio a manos de particulares reporte mayores beneficios sociales que los que podría ofrecer el propio Estado cuando se encargue de su administración, objetivo que únicamente se puede lograr a través de una valoración particular de cada uno de las solicitudes presentadas para la obtención de una concesión pública.

Sin embargo, cuando se preconstituyen derechos para obtener concesiones como en el caso de la reforma que nos ocupa y además se restringe el universo de personas que tendría derecho a participar en la convocatoria bajo un criterio de antigüedad como conductores, choferes u operadores del servicio, se priva al Estado de la facultad de realizar el análisis técnico de necesidad por demanda, financiera, social y económica que justifique el otorgamiento de las mismas. Aunado a que se impide participar en la convocatoria a otros particulares que pueden garantizar su prestación incluso en mejores condiciones que aquéllos a quienes por ministerio de Ley tiene un derecho preconstituido; contraviniendo así la naturaleza de las concesiones en perjuicio del interés público.

Lo anterior, no implica una prohibición para establecer un sistema de preferencias en las concesiones públicas, siempre que con ello se reditúe mayores beneficios sociales respecto de otro competidor aunque tenga mayor antigüedad en el servicio; más dicha evaluación no puede realizarse de manera apriorística en una Ley sino que es necesario que las autoridades ejecutoras cuenten con facultades para valorar las solicitudes presentadas, lo



Secretaría
General de Gobierno

que no se logra al limitar al Estado a declarar dicho derecho sin previa convocatoria pública.

Amén de lo anterior, el imponer como único requisito y por tanto condición suspensiva para el surgimiento de un derecho, la antigüedad de 10 años en la prestación del servicio, no es razón suficiente para suponer que se garantiza la experiencia y pericia en el servicio público de transporte de pasajeros, en tanto que el otorgamiento de la concesión aprobada por el Congreso, no está condicionada a que su titular preste de manera personal y directa el servicio.

SEGUNDA. PRINCIPIO DE RECTORÍA DEL ESTADO.

Los artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, que la rectoría del desarrollo nacional corresponderá al Estado, a efecto de garantizar que éste sea integral y sustentable, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo **y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.**

Asimismo, se faculta al Estado a **imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios.**

Ahora bien, dicha facultad no es exclusiva del Poder Ejecutivo Federal sino que en su más amplio sentido debe entenderse que le es inherente a los demás poderes públicos de los tres niveles de gobierno, quienes en su respectivo ámbito de competencia, esto es, al legislar, administrar o juzgar, deberán vigilar y garantizar el desarrollo sostenible del Estado y la justa distribución de los ingresos.



Secretaría
General de Gobierno

En ese sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en la tesis de jurisprudencia número P./J. 46/2015 (10ª), que el modelo constitucional adopta en su artículo 28 la concepción del Estado Regulador, que por regla general exige la convivencia de dos fines, a saber, la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo que la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo del derechos humanos con jerarquía constitucional.

Así las cosas, una de las razones que motivó la reforma materia de análisis es el establecimiento de bases que permitan la justa redistribución de los ingresos y medios que permitan la subsistencia de choferes de taxis y sus familias, otorgando derechos de preferencia a choferes del servicio de taxi, a efecto de que sean éstos los dueños de los propios medios de producción de riqueza; no obstante, la modificación de diversos artículos impiden la materialización de los fines sociales antes perseguidos, lo que podría traer como consecuencia mayores desigualdades a razón de lo siguiente:

I.- Entre otras disposiciones se aprobó modificar el arábigo 99 fracción IX de la Ley de Movilidad y Transporte para establecer un límite de concesiones por persona física o jurídica siendo la cantidad de 3 títulos por cada una de ellas.

Ahora bien, como se mencionó en líneas anteriores, el artículo 113 reformado preconstituye un derecho a los chofes de taxis con 10 años de antigüedad en el servicio, para que el Ejecutivo les otorgue de manera inmediata la concesión respectiva, sin establecer un límite a tal derecho, por lo que se entiende que éste sólo debe sujetarse a lo establecido en el numeral 99 antes citado.

Así las cosas, el particular podrá solicitar hasta un número de 3 concesiones como límite legal al derecho que le concede en numeral 113 controvertido,



Secretaría
General de Gobierno

con el único requisito de acreditar por lo menos 10 años en la prestación del servicio de taxi, generando así una concentración y aumento ilimitado al número de taxis circulando con las consecuencias nocivas al medio ambiente como se analizará en líneas subsecuentes.

Por otra parte, no se omite señalar que lo anterior crea un estado de desproporcionalidad de cargas y derechos, en tanto que los particulares interesados en obtener una concesión que no cuenten con 10 años de antigüedad en la prestación del servicio de taxis, deberán de participar en una convocatoria abierta con la posibilidad de obtener una sola concesión por ocasión; que además se encuentra limitada al estudio técnico de necesidad del Instituto de Movilidad y Transporte a que se refiere el artículo 129 de la Ley de la materia, con la obligación de acreditar además que la misma es necesaria para la subsistencia de su familia.

Por lo que si bien, la autoridad puede establecer derechos de preferencia, debe privilegiarse en todo momento el interés público a un servicio moderno, sustentable y de calidad, por lo que en el otorgamiento de concesiones debe considerarse además las características técnicas, ambientales y de seguridad de la unidad vehicular que presenten como propuesta todos aquéllos que deseen obtener una concesión para prestar el servicio de transporte de taxi.

TERCERA. SOBREFERTA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DE PUNTO A PUNTO.

El controvertido artículo 113 materia de reforma, establece una obligación ilimitada para que el Estado otorgue concesiones de taxis de manera inmediata a choferes candidatos a recibirlas con antigüedad en la prestación del servicio no menor a 10 años; ello es así, en tanto que al prever la inmediatez de su otorgamiento sin previo estudio técnico de necesidad a que se refiere el numeral 129 de la Ley materia de análisis, el Ejecutivo no



Secretaría
General de Gobierno

puede negar la concesión a un particular que acredite la condición suspensiva a que se encuentra sujeto su derecho, aún y cuando que con ello se cause una competencia ruinosa para la modalidad de taxis, entendiéndose por ello la situación de hecho que ponga en riesgo una rentabilidad razonable para la inversión del capital realizada por el concesionario que podría ser afectado por la nueva concesión de conformidad con el arábigo 114 de la Ley invocada.

Así las cosas, el precepto legal citado en último término, establece que la autoridad deberá observar que en el otorgamiento de concesiones se garantice la rentabilidad razonable para la inversión de capital realizada por un particular en su respectiva concesión, la que se traducirá en una tasa interna de retorno de cuando menos el 12 por ciento, tomando en consideración diversas variables económicas que la propia ley ya distingue.

De tal suerte que al margen de las consecuencias nocivas al medio ambiente ante el crecimiento de los vehículos automotores que ello traería, al no sujetar al estudio técnico antes aludido el número de concesiones a otorgarse, se afectaría la sustentabilidad económica de los taxis tradicionales que actualmente realizan en promedio 15 viajes por día con el parque vehicular existente de acuerdo a los datos proporcionados por el Instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

Para impedir que se limite el número de concesiones a otorgar se estableció en el artículo 114 que las concesiones que se entreguen en cumplimiento a lo ordenado en el multicitado numeral 113, no se considerarán como causa de competencia ruinosa, lo que de suyo no puede ser producto de una disposición normativa sino de los estudios técnicos que realice el Instituto de Movilidad y Transporte de conformidad con el numeral 129 vigente supracitado.

CUARTA. DERECHO HUMANO AL MEDIO AMBIENTE SANO.



Secretaría
General de Gobierno

Sin perjuicio de los efectos económicos que una sobreoferta de taxis, el incremento de automotores conlleva una mayor emisión de contaminantes a la atmósfera y con ello el deterioro de la calidad ambiental lo que no garantiza el derecho humano al medio ambiente sano consagrado en el artículo 4 párrafo quinto de la Constitución Federal.

En ese sentido, la reforma aprobada no garantiza el derecho humano invocado, al imponer al Ejecutivo a otorgar un número ilimitado de concesiones de taxis sin tomar en consideración el impacto ambiental que conlleva aumentar el parque vehicular, aunado a que omite imponer requisitos respecto de las condiciones físicas y mecánicas del vehículo para reducir la emisión de contaminantes a la atmósfera.

QUINTA. DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO SOSTENIBLE.

Del contenido ideológico del artículo 25 constitucional se desprende el derecho de los individuos a acceder, gozar y disfrutar de las prerrogativas existentes que permiten el mejoramiento de la calidad de vida, los cuales se logran a través de la planeación estratégica del Estado en el que se contengan las acciones y programas públicos tendientes a lograr la eficiencia en la utilización de los recursos, la justicia social, el crecimiento cuantitativo de la economía y sociedad, preservando el sistema físico y biológico de los recursos naturales.

Por lo que se refiere a la movilidad sustentable y como premisa para la materialización de las anteriores aspiraciones constitucionales, el artículo 2° de la Ley de Movilidad y Transporte en el Estado establece entre otros principios rectores de la movilidad, los siguientes:

- a) El respeto al medio ambiente.
- b) El desarrollo económico minimizando los tiempos de traslado.



Secretaría
General de Gobierno

c) La accesibilidad como derecho de todas las personas a desplazarse en la vía pública sin obstáculos.

Asimismo, el arábigo 84 del cuerpo de leyes en cita dispone que corresponde al Poder Ejecutivo planear, regular, programar, organizar, controlar, aprobar y en su caso, modificar la prestación del servicio público de transporte en las vías públicas; y promover, impulsar y fomentar los sistemas de transporte que utilicen avances científicos y tecnológicos, promoviendo la conservación y mantenimiento de los ya existentes.

De tal suerte que la reforma aprobada se contrapone con los principios rectores en la materia antes señalados, por las siguientes consideraciones:

a) La reforma aprobada no prevé en el artículo 113 mayor requisito que el de la antigüedad de 10 años, para la entrega de concesiones con independencia de las condiciones físicas y mecánicas del vehículo, lo que va en detrimento de la calidad y seguridad del servicio.

b) De igual manera, no sujeta a los estudios técnicos de necesidad a que se refiere en numeral 129 del cuerpo de leyes en cita, el número de concesiones a otorgar; por lo que impide a la autoridad competente en la materia, controlar el número de unidades afectas a un servicio público de taxi, lo que en consecuencia imposibilita el control de las emisiones de contaminantes a la atmósfera al permitir el crecimiento ilimitado del parque vehicular que además es contrario al fomento de otras modalidades de transporte de uso compartido como lo es el colectivo o masivo.

c) Al no limitar el número de concesiones se puede generar una sobreoferta y por tanto una competencia ruinosa, pues ello impacta en la rentabilidad de la inversión en perjuicio del desarrollo sostenible.



Secretaría
General de Gobierno

Lo que a su vez incide en el congestionamiento vehicular, impidiendo la movilidad y el tráfico de mercancías y con ello desarrollo económico del Estado.

e) De igual manera, la saturación vial impide el libre ejercicio de las persona a desplazarse en las vías públicas (sin obstáculos) y en consecuencia, limita sus potencialidades como persona humana y su desarrollo integral pleno.

De ahí que se deba establecer un sistema de preferencias por antigüedad en la prestación del servicio, siempre que no existan otros competidores que garanticen en mayor medida la seguridad y protección al medio ambiente, así como facultar a la autoridad rectora en la materia, a controlar y limitar en número de concesiones a otorgar; lo que únicamente puede lograrse previo estudios técnicos y la emisión de convocatorias donde se establezcan los criterios o requerimientos técnicos, mecánicos y personales para participar y en su caso, obtener una concesión de taxi, así como el número de títulos a entregar por persona en cada convocatoria.

SIXTA. PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DEBIDO PROCESO.

Como se advirtió en líneas anteriores, una concesión debe otorgarse en procedimientos transparentes que permitan a la universalidad de los aspirantes a conocer las bases y el inicio del procedimiento de otorgamiento de las mismas, brindando certeza, seguridad jurídica e imparcialidad del procedimiento que ha de seguirse.

Lo que se logra a través de la emisión de convocatorias públicas que garanticen el cumplimiento de los artículos 14 y 16 de la Constitución General.

En atención a los fundamentos y motivos expuestos en las observaciones precedentes, se estima inviable la promulgación y publicación de la reforma aprobada y se somete a la consideración de esa



Secretaría
General de Gobierno

Asamblea Legislativa las siguientes observaciones al documento denominado "MINUTA DE DECRETO NÚMERO 25813/LXI/16 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE MOVILIDAD Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE JALISCO" EN MATERIA DE OTORGAMIENTO DE CONCESIONES DE TAXIS.

Atento a lo expuesto y fundado en las observaciones precedentes, se considera adecuado someter nuevamente a estudio y discusión el proyecto de Decreto 25813/LXI/16, en los términos antes propuestos.

ATENTAMENTE

Guadalajara, Jalisco, a 8 de abril de 2016

"Sufragio Efectivo, No Reelección"

JORGE ARISTÓTELES SANDOVAL DÍAZ.

GOBERNADOR CONSTITUCIONAL

DEL ESTADO DE JALISCO.

ROBERTO LÓPEZ LARA

SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO.

MGGH/AFQ

La presente hoja de firmas corresponde al oficio de observaciones a la Minuta de Decreto 25813/LXI/16.