

**DIPUTADO
JORGE AGUILAR CHEDRAUI
PRESIDENTE DE LA JUNTA DE GOBIERNO Y COORDINACIÓN POLÍTICA
CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA
PRESENTE**

Desde el año 2015, en el país se ha discutido la forma en que el gobierno debe o no regular las empresas de redes de transporte (ERT). En el inicio del debate, y ante lo inédito de esta situación, se identificaron múltiples focos de tensión entre gobiernos locales y marcas de ERT, pues los enfoques presentados inicialmente partían de concepciones equívocas. Lo anterior empezó a encontrar un referente de estabilidad, cuando la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) emitió una opinión no vinculante en la que exhortaba a los gobiernos estatales y a la Ciudad de México, entre otras cosas, a definir dentro de sus leyes específicas lo que eran las ERT y generar un espacio adecuado para que se pudiera prestar el servicio, atendiendo el derecho a la movilidad, el derecho de elección de los consumidores, y adoptar los beneficios que genera la eficiencia e innovación de estas plataformas.

Además, la Cofece indicaba que, en caso de existir regulación específica, su diseño debería evitar establecer control de precios (máximos) o limitar la oferta de vehículos; y de ninguna manera se podría tener ambas medidas restrictivas, pues tienen consecuencias perniciosas en materia de calidad del servicio y precios para los usuarios. El razonamiento de la autoridad es sencillo: al evitar estas distorsiones en un mercado disruptivo, se mantienen las ventajas en eficiencia que permite la innovación tecnológica.

Posteriormente, en las diferentes entidades federativas se profundizó en procesos para diseñar las regulaciones pertinentes. El caso de la Ciudad de México fue emblemático pues fue una de las primeras ciudades fuera de Europa y Estados Unidos de América en regular el servicio, el reglamento de la Ciudad se diseñó en un proceso participativo en el que estuvieron representados los taxistas, las ERT, la sociedad civil, los consumidores y el gobierno. En general se llegó a un modelo sencillo que no implicaba mayores costos para las plataformas salvo una aportación regular al gobierno.

Otras regulaciones en el país han buscado un modelo más restrictivo al imponer valor mínimo de los automóviles que pueden participar en el mercado de las ERT, lo que constituye una restricción a la libre oferta del servicio y que se observa, por ejemplo, en la legislación de Jalisco. En otros estados, el legislador ha impuesto obligaciones para los conductores como ser residentes del estado y prohibir las placas foráneas para la operación. Estos son sólo algunos ejemplos que parecen ser no compatibles con las recomendaciones de la Cofece. Al cabo de dos años de regulaciones, los marcos legislativos no son armónicos entre sí, las definiciones de ERT son distintas, las restricciones a la operación de las ERT tienen justificaciones distintas; y, finalmente, el consumidor no cuenta con un marco cierto para el ejercicio de sus derechos ante un mismo servicio. Por otro lado, en este mismo período de tiempo tampoco se ha observado que los gobiernos locales emitan regulaciones que propicien una efectiva competencia y mayor satisfacción de usuarios en el ámbito de servicios públicos de transporte.

En ese tenor se emiten los siguientes comentarios al “DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL TRANSPORTE PARA EL ESTADO DE PUEBLA”.

1. Sobre el planteamiento y visión de la reforma

- La Ley de Transporte para el Estado de Puebla, en su reforma de agosto de 2015, se había convertido en un referente sobre cómo adoptar en un marco jurídico a las ERT. De hecho, comparada con otras legislaciones, era la que más se apegaba a los principios de regulación emitidos por la Cofece ese mismo año. La reforma que se pretende elimina los elementos jurídicos novedosos con que contaba esa Ley al tratar de equiparar a las ERT con los concesionario y permisionarios del Estado. En ese sentido, el Ejecutivo confunde el servicio público de lo que puede ofrecer un privado en materia de movilidad, limitando el crecimiento de este último mercado y protegiendo, a través de la regulación a los concesionarios.
- De acuerdo con el Índice Global de Impunidad para México (publicado por la UDLAP), el estado de Puebla se encuentra en el grupo de entidades de “alta impunidad” lo anterior debido a la falta de infraestructura física de agencias del Ministerio Público, de personal capacitado en los ministerios públicos, la falta de jueces y magistrados a la baja tasa de sentencias condenatorias sobre las averiguaciones abiertas y su incidencia delictiva por encima del promedio nacional.
- Las variables de este Índice ponen en evidencia las deficiencias estructurales y funcionales del sistema de impartición de justicia en el Estado. El Decreto de reforma a la Ley de Transporte pretende sustentarse en la obligación estatal de proveer seguridad ciudadana a los habitantes. Sin embargo, lo hace a través del traslado de obligaciones a particulares, en lugar de atender las causas de raíz que generan una cadena de impunidad que mantiene el descontento de la población.
- La propuesta de reforma que envió el Ejecutivo al Congreso atiende a una coyuntura específica que ha evidenciado la inseguridad que se vive en el Estado. Además, se ha contaminado por discusiones referentes a la operación del crimen organizado en la entidad. Sin embargo, no se ofrece una solución integral para atender el tema de seguridad.
- Idealmente, los gobiernos deberían de invertir una gran cantidad de recursos en mejorar los sistemas de transporte público, contar con un sistema de concesiones basadas en la calidad (como en el caso de Alemania), mejorar y simplificar las regulaciones que amparan el servicio público, entre otras acciones de política pública. En la medida en que los sistemas de transporte público son eficientes, suficientes y seguros, el mercado de las ERT es menor (como se observa en Europa), mientras que las ERT son opciones de alto crecimiento cuando el sistema público es deficiente, insuficiente e inseguro (como en el caso de las ciudades Latinoamericanas). Por lo que, en materia de movilidad, la reforma no tiene

una visión correcta que busque la mejora en el transporte público, sino que limita la operación privada.

2. Preocupaciones en torno a la utilización de datos sensibles

- El Artículo 92 Quater del Decreto de reforma obliga a las ERT a proporcionar al gobierno el acceso a las “tecnologías de teléfonos inteligentes, sistemas de posicionamiento global y plataformas tecnológicas que utilicen para la prestación del servicio, para vigilar a los conductores y garantizar la seguridad de los usuarios”. Con esta disposición se viola el derecho inalienable a la privacidad de las personas. Las comunicaciones privadas son inviolables, y la utilización de las plataformas de ERT se encuentra dentro de esta esfera. El gobierno no puede intervenir en los viajes que realicen de forma privada los ciudadanos. A nivel federal, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, permite el acceso de las autoridades a los teléfonos móviles, datos de localización, entre otras, pero EXCLUSIVAMENTE por mandato judicial. En este caso, parece que la autoridad se extralimita de sus competencias y pone en riesgo a los ciudadanos. Sin la menor duda, se observa que, de aprobarse esta disposición, cualquier participante podría pedir el amparo de la justicia federal y ganarlo con relativa facilidad. No obstante, lo anterior, se trata de una cuestión de principio y es preocupante que una autoridad tenga la posibilidad de acceder a esta información y datos personales de los usuarios.
- Lo anterior, se agrava cuando en medios de comunicación nacionales y extranjeros se ha señalado al Gobierno del Estado de Puebla de utilizar software de espionaje en contra de políticos de oposición y detractores de la sociedad civil. Por lo que el Congreso, en su función de contrapeso al Ejecutivo, debe revisar con cuidado esta disposición y hacerla congruente con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados de los que el Estado Mexicano es parte.

3. Sobre los filtros adicionales de seguridad

- El artículo 45 Ter de la propuesta de reforma impone nuevas obligaciones que deberán de cumplir los conductores participantes en las ERT. Entre éstas, destaca la solicitud de una licencia de carácter mercantil y la constancia de no antecedentes penales cuya actualización será de forma semestral.
- Sobre el primer caso, se considera que esta medida limita la oferta disponible de unidades de transporte. Una de las características de las ERT es que permite utilizar a los particulares sus activos económicos de forma más eficiente. Por lo que cualquiera, en su tiempo libre podría utilizar su automóvil para la prestación de un servicio. Al no ser la actividad principal del particular, el requisito impide que personas que podrían entrar no entren a la plataforma; sólo entrarían aquellos que estén dispuestos a

trabajar única y exclusivamente en este mercado. Lo anterior, provoca ineficiencias y limita oportunidades de autoempleo para los particulares.

- La propuesta de reforma planteada por el Ejecutivo, al elevar el costo de operación de las plataformas, impone restricciones legales a la oferta de transporte. Lo anterior, va en contra del objetivo de la propia Ley de Transporte, pues puede limitar la libertad de los consumidores a elegir los medios más eficientes de transporte, y podría dañar la economía de familias que dependen de su trabajo dentro de las ERT.
- El segundo requisito, la actualización semestral de la carta de no antecedentes penales, resulta costoso y discriminatorio para los participantes en el mercado. Este requisito es inequitativo si se comparan los requerimientos para participar en una concesión de taxi, por ejemplo; además, no se conoce otro tipo de actividad o empleo en el que sea un requisito válido la actualización de dicha constancia. Las instancias internacionales de Derechos Humanos han pugnado para que los sistemas de justicia busquen la reinserción de las personas que delinquen a la sociedad, y se ha señalado al trabajo como una actividad que dignifica a la persona y le ayuda a ser parte de una comunidad. Por lo anterior, el Congreso debe de revisar la disposición bajo una visión de derechos humanos, como lo establece el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Confusión de lo público y lo privado

- El artículo 2 de la propuesta de reforma evidencia la confusión y poco entendimiento que hay sobre la naturaleza de las ERT por parte del Ejecutivo. La obligación de que éstas renuncien al límite de responsabilidad civil, penal o administrativa resulta delicado por los efectos que puede tener.
- En primer lugar, las ERT se insertan en lo que Jean Tirole, premio nobel de economía, denominó mercado de dos lados. Por un lado, está el servicio que se otorga al usuario final y por otro la relación que los que proveen el servicio (choferes), en este caso la plataforma electrónica es el intermediario para que ambos se ponen de acuerdo. La administración de la plataforma es un bien para ambos lados del mercado, por lo que los dos están dispuestos a pagar una parte para la manutención de las plataformas. Cada parte del mercado es responsable de la proveeduría y de la recepción de bienes o servicio, es por ello por lo que los servicios de intermediación parten de un principio de responsabilidad legal limitada.
- En segundo lugar, de aprobarse este artículo en sus términos, se eliminarían las ventajas de eficiencia de las plataformas, pues en términos reales serían estas compañías y no los individuos los que proveerían el servicio de transporte. Es decir, el artículo desvirtúa la naturaleza de las ERT como plataformas de intermediación, algo que se prevé en el artículo 12 Bis de la Ley vigente. Bajo la nueva definición propuesta y la renuncia

de responsabilidad, estas compañías cambiarían de naturaleza y objeto jurídico, lo que resulta a todas luces inviable, pues de un solo plumazo se pretendería cambiar la realidad. En todo caso, al convertir a estas empresas, mediante esta ficción legal en operadores de transporte, no tendría caso imponer la vigilancia que se prevé en el resto de los artículos, pues resultaría inequitativo respecto a otras modalidades de transporte. Se pretende equiparar el sistema de concesiones y permisos públicos al sistema basado en la colaboración de agentes económicos individuales.

- Como lo hemos mencionado en distintos medios de comunicación desde el 2015, cuando las autoridades regulen a ERT deben buscar primero establecer estándares, después medidas de autorregulación vinculante, después programas de movilidad, y al último un sistema rígido y de sanciones. Lo que se debe de tener como objetivo es integrar a las ERT a un ecosistema de movilidad compartida con el sistema público, en la medida en que esta integración sea sencilla y el gobierno invierta en la parte pública habrá menos disrupción y mayor calidad de transporte para los usuarios.

El Congreso del Estado de Puebla cuenta con una oportunidad inmejorable para abrir el debate a la sociedad civil, para pensar desde su trinchera cómo se mejora la seguridad y la movilidad en el estado, para demostrar su responsabilidad política al no actuar sobre la coyuntura sino en pensar soluciones a favor de las familias que les otorgaron su confianza para estar en el congreso.

Por todo lo anteriormente expuesto, nuestra organización califica esta propuesta de reforma como regresiva y en sentido contrario a los fines a los que pretende servir. Y por ello, se exhorta a los legisladores a no aprobar esta propuesta en los términos que plantea el Ejecutivo. Por el contrario, se debe convocar a un diálogo con todas las partes interesadas y revisar con detenimiento el tema para buscar una solución integral a favor de la seguridad, la movilidad, la innovación y la libertad de los consumidores.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.



Central Ciudadano y Consumidor

juez

C.c.p. Diputado Julián Rendón Tapia. Presidente de la Comisión de Transporte del Congreso del Estado de Puebla.

SOBRE CENTRAL CIUDADANO Y CONSUMIDOR, AC

Central Ciudadano y Consumidor es una organización sin fines de lucro, fundada en 2013, que reúne a expertos nacionales e internacionales para generar ideas y propuestas de política pública en temas económicos y sociales. Particularmente, la organización se dedica al estudio de los fenómenos de competencia y regulación en el mercado.

En el área de análisis de sectores industriales y competitividad, Central ha realizado diversos estudios. En 2014, presentó un análisis de la industria de aviación civil en el país en el que señalaba las oportunidades de mejora de la política aeronáutica que debía seguir el país. En 2015, la organización presentó un análisis detallado sobre la regulación, oportunidades sectoriales y política de competencia en torno a la industria de los suplementos alimenticios en México. Los miembros de la organización participan activamente en discusiones organizadas por el poder legislativo en torno a temas de competencia económica y regulación de mercados. Asimismo, participa activamente en debates de regulación industrial desde telecomunicaciones, gasolineras y transporte.

Central Ciudadano y Consumidor, AC, participó en las mesas de trabajo realizadas por el Gobierno del Estado de México, a través del Laboratorio para la Ciudad, en el que se discutieron los principios regulatorios que tomaría en cuenta la Ciudad para el diseño de la normatividad en la materia. Asimismo, ha participado de manera activa en la opinión pública señalando los avances y deficiencias de la regulación de ERT en otras entidades como Jalisco y Yucatán. La visión de la organización es la de poner al consumidor en el centro del debate público y analizar conjuntamente sus derechos con las dinámicas de competencia y regulación. Por lo anterior, conocemos la visión de consumidores, empresarios de redes de transporte, concesionarios de servicios públicos de transporte, autoridades y otras organizaciones sociales que han participado en este complejo debate.

Voceros:

CARLOS MARTINEZ VELÁZQUEZ

Experto en materia de competencia económica, regulación de mercado y derechos del consumidor. Actualmente es director de la organización civil Central Ciudadano y Consumidor, A.C. dedicada a la incidencia en competencia económica. En la organización coordinó las publicaciones “Hacia un consumidor responsable contra el sobrepeso y la obesidad” (2013) y “El mercado de los suplementos alimenticios en México. Regulación, competencia y política social” (2015). Es co-autor del capítulo “La competencia y los consumidores en mercados regulados.» En *Derecho de la Competencia en México*, editado por José Roldán Xopa, Carlos Mena Labarthe y Laura A. Méndez Rodríguez; y de “Ciudadanos y consumidores: actores relevantes de la agenda de seguridad humana” en *Seguridad humana como pilar del desarrollo social*, libro coordinado por Francisco Sales Heredia. Editado por la Cámara de Diputados. En el sector gubernamental se desempeñó como Coordinador de Asesores del Procurador Federal del Consumidor, asesor del Oficial Mayor de la Secretaría de Economía y Subdirector de Análisis de la Demanda Ciudadana en la Oficina de la Presidencia de la República. En

organismos internacionales, ha sido consultor para el Banco Interamericano de Desarrollo y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo.

Es autor de distintos artículos de investigación publicados en compilaciones en materia de competencia económica, reportes de análisis de mercados regulados (redes de transporte, aviación, gasolinas, entre otros). Participa en medios de comunicación y escribe en el portal Animal Político. Es licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México

GERARDO RODRÍGUEZ SÁNCHEZ LARA

Estudió la licenciatura en Relaciones Internacionales con Especialidad en Política Internacional en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Posteriormente, realizó su Maestría en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), así como un Diplomado en Seguridad Nacional y otro en Estudios de la Integración Europea por el ITAM. Cuenta también con un diplomado en Comunicación Social por el INAP. Es graduado de la tercera generación del U.S Institute on National Security de la Universidad de Delaware (beca Fulbright) y de la primera sesión sobre América Latina del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional de Francia (IHEDN).

Desde hace diez años ha impartido cursos de licenciatura sobre política exterior, política mexicana contemporánea, seguridad nacional e internacional, terrorismo, geopolítica, comunicación política y agenda pública en instituciones de educación superior; UDLAP, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Universidad Panamericana (UP), Universidad Anáhuac del Sur (UAMS) y UIA. Ha impartido conferencias en el Woodrow Wilson Center en Washington, D.C.; Universidad de la Defensa Nacional de Austria: Colegio de Armas para la Defensa de Francia (CID); Centro de Estudios Superiores Navales de México (CESNAV); Colegio de la Defensa de México (COLDEF) y Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional de México del CISEN (ESISEN). Coordinó el Seminario de Perspectivas Políticas del ITAM (2004-2007). Es miembro de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), de la World Association for Public Opinion and Research (WAPOR) y del jurado del Premio Alemán de Periodismo Walter Reuter 2016. Vocal de la Mesa Directiva de la Asociación Mexicana de Asuntos Internacionales (AMEI). Forma parte del Observatorio del crimen organizado y la gobernanza democrática de la Fundación alemana Friedrich Ebert Colombia. Ha realizado estancias de investigación con becas en el extranjero en Francia (Ministerio de Relaciones Exteriores), Alemania (Fundación Konrad Adenauer) y Bélgica (Fundación Friedrich Ebert).

En el sector público se ha desempeñado como Coordinador General de Educación y Divulgación de la Procuraduría Federal del Consumidor; Director general adjunto en la Oficina de la Presidencia de la República; asesor de la C. Secretaria de Relaciones Exteriores; asesor en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados y representante de México en reuniones técnicas de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en materia de protección de los derechos de los consumidores y seguridad de productos.

Cuenta con varios artículos publicados en libros, revistas, periódicos nacionales y portales de información entre los que destacan Foreign Affairs Latinoamérica; Revista del Ejército y Fuerza Aérea; Reforma; El Norte, Excelsior; entre otros. Colaborador en espacios de

opinión como Foro TV en Televisa, CNN en español, Animal Político, El País, UNO TV, El Financiero Bloomberg TV, NTN (Colombia), MVS, CCTV América, Grupo Imagen, Radio Fórmula, The Huffington Post y Radio Francia Internacional.

Actualmente, es coordinador académico del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ) y de la maestría en Gobernanza Global de la UDLAP-Jenkins Graduate School; profesor-investigador de tiempo completo del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP); coordinador del Índice Global de Impunidad y del Índice de Impunidad de México, junto con el Dr. Juan Antonio Le Clercq Ortega; profesor de terrorismo y seguridad nacional en cursos de posgrado en el Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea (CEEFA), en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en la Universidad Iberoamericana (UIA), en UDLAP Consultores y Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Asimismo, es miembro del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE) el cual es el único think tank especializado en inteligencia, seguridad y defensa nacional en México.