



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

División de Estudios de Posgrado

La transparencia en el otorgamiento de las concesiones del servicio del transporte público en el estado de Michoacán

T e s i s

Que para obtener el grado de Maestra en Derecho con Opción en

Derecho Administrativo

P r e s e n t a

Lic. Alejandra Ramírez Moreno

A s e s o r a

Dra. Perla Araceli Barbosa Muñoz

C o s e s o r a

Dra. Laura Leticia Padilla Gil

Morelia, Michoacán

Febrero de 2021

DEDICATORIA

A mi madre, que incondicionalmente me ha apoyado y a quien debo este importante logro en mi vida, ya que siempre ha estado conmigo en todos los momentos buenos y malos y ha dado lo mejor de ella para hacerme una mejor persona.

A mis hermanos Anjolie y Adrián que siempre me han brindado su apoyo y cariño, los cuales me han ayudado a crecer como persona dándome el mejor ejemplo.

AGRADECIMIENTOS

A mi asesora de tesis la Doctora Perla Barbosa, por su gran apoyo y atinada orientación en la realización del presente trabajo.

A mis revisores de tesis y sinodales, por compartir conmigo sus conocimientos y valioso tiempo.

A los catedráticos del posgrado que gracias a los conocimientos que me impartieron durante estos semestres pude realizar este trabajo de investigación.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por su apoyo económico para la realización de este proyecto.

ÍNDICE

	Pág.
RELACIÓN DE TABLAS.....	V
SIGLAS.....	VI
RESUMEN.....	VII
ABSTRACT	VIII
INTRODUCCIÓN.....	IX

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES QUE DIERON ORIGEN A LA CONCESIÓN Y AL SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE EN MÉXICO

1.1 Derecho administrativo y servicio público un análisis conceptual ..	- 13 -
1.2 Características, elementos y clasificación de los servicios públicos ..	- 21 -
1.3 Evolución histórica del transporte.....	- 29 -
1.4 Definición del servicio público de transporte	- 32 -
1.5 Características del servicio público de transporte.....	- 34 -

CAPÍTULO 2

LA CONCESIÓN DEL SERVICIO DEL TRANSPORTE

2.1 Concepto, elementos y características que integran la concesión	- 37 -
2.2 Naturaleza jurídica de la concesión.....	- 44 -
2.3 Procedimiento para el otorgamiento de la concesión	- 48 -
2.4 Formas de extinción de la concesión.....	- 49 -

2.5	Derechos y obligaciones de la concesión.....	- 53 -
------------	---	---------------

CAPÍTULO 3

PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR UNA CONCESIÓN DE TRANSPORTE PÚBLICO EN MICHOACÁN, ESTADO DE MÉXICO, CIUDAD DE MÉXICO, JALISCO

3.1	Procedimiento para otorgar una concesión en Michoacán.....	- 57 -
3.2	Procedimiento para otorgar una concesión en el Estado de México ...	- 66 -
3.3	Procedimiento para otorgar una concesión en Ciudad de México	- 71 -
3.4	Procedimiento para otorgar una concesión en Jalisco	- 75 -

CAPÍTULO 4

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOGRAR LA TRANSPARENCIA EN EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN MICHOACÁN

4.1	Análisis comparativo del otorgamiento de concesiones en el Estado de México y Michoacán.....	- 84 -
4.2	Análisis comparativo del otorgamiento de concesiones en Ciudad de México y Michoacán.....	- 86 -
4.3	Análisis comparativo del otorgamiento de concesiones en Jalisco y Michoacán.....	- 88 -
4.4	Problemática actual y deficiencias en la regulación de las concesiones en Michoacán del transporte público	- 90 -
4.5	Políticas y estrategias para el otorgamiento de concesiones en Micoacán-	98 -

CONCLUSIONES	- 118 -
---------------------------	----------------

FUENTES DE INFORMACIÓN	- 123 -
-------------------------------------	----------------

ANEXOS	- 126 -
---------------------	----------------

RELACIÓN DE TABLAS

<u>Tablas</u>	Pág.
Tabla 1: Procedimiento para otorgar concesiones en Michoacán.....	63
Tabla 2: Flujograma de procedimientos para otorgar concesiones en Michoacán.....	66
Tabla 3: Manual Administrativo de la Secretaría de Movilidad Ciudad de México SEMOVI.....	74
Tabla 4: Dictamen de oferta y demanda del servicio de transporte público en las modalidades contenidas en la ley 2018.....	93
Tabla 5: Dictamen de oferta y demanda del servicio de transporte público en las modalidades contenidas en la ley 2016.....	96
Tabla 6: Análisis de factibilidad de la política pública para implementar un mayor índice de transparencia en el otorgamiento de concesiones en Michoacán.....	114

SIGLAS

CDMX: Ciudad de México.

COCOTRA: Comisión Coordinadora del Transporte Público de Michoacán.

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CRTM: Comisión Reguladora del Transporte de Michoacán.

LCTEM: Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de Michoacán de Ocampo.

LMDF: Ley de Movilidad del Distrito Federal.

LMTEJ: Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

LOAPEM: Ley Orgánica De La Administración Pública Del Estado De Michoacán De Ocampo

RICCTPM: Reglamento Interior de la Comisión Coordinadora del Transporte Público de Michoacán.

RLMTEJ: Reglamento de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

RESUMEN

Esta investigación tiene como finalidad determinar si el procedimiento de otorgamiento de concesiones de transporte público en Michoacán está regido bajo los principios de transparencia, legalidad e imparcialidad, esto mediante un estudio comparativo del procedimiento que se sigue en Ciudad de México, Estado de México y Jalisco.

Dicha investigación tiene como objetivo dar a conocer el estado actual en el que se encuentra el servicio de transporte público del estado de Michoacán, es decir, analizar el procedimiento y los requisitos que marca la ley para el otorgamiento de las llamadas concesiones, así como los diversos cuerpos normativos que las regulan, para de esta forma brindar una propuesta de solución a las deficiencias que logren visualizarse.

Esto con la finalidad de poder consolidar un servicio de transporte público en el cual las concesiones sean entregadas bajo los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, lo cual no solo beneficiaría a los concesionarios, sino también a todos aquellos prestadores de servicio de transporte público ilegales, por lo cual la población también saldría beneficiada de manera trasversal, ya que al estar el transporte público regulado, los ciudadanos van a tener la seguridad de tomar el servicio de transporte público de su preferencia y el cual le otorgue todas las garantías de seguridad.

Por lo cual, se pretende la creación de una política pública para transparentar el proceso de otorgamiento de concesiones en Michoacán, mediante la implementación de medidas aplicadas en los Estados objeto de estudio, así como la participación del Sistema Estatal Anticorrupción.

PALABRAS CLAVE

Concesión, transporte público, servicio público, política pública.

ABSTRACT

The purpose of this investigation is to determine if the procedure for granting public transport concessions in Michoacán is governed by the principles of transparency, legality and impartiality, through a comparative study of the procedure followed in Mexico City, the State of Mexico and Jalisco.

The purpose of this investigation is to reveal the current state of the public transport service in the state of Michoacán, that is, to analyze the procedure and the requirements established by law for the granting of so-called concessions, as well as the various normative bodies that regulate them, in order to provide a proposed solution to the deficiencies that can be visualized.

This in order to be able to consolidate a public transport service in which the concessions are delivered under the principles of legality, impartiality, transparency, which would not only benefit the concessionaires, but also all those illegal public transport service providers. Therefore, the population would also benefit in a transversal way, since public transport is regulated, citizens will have the security of taking the public transport service of their choice and which provides all the security guarantees.

Therefore, the intention is to create a public policy to make the process of granting concessions in Michoacán transparent, through the implementation of measures applied in the States under study, as well as the participation of the State Anti-Corruption System.

KEYWORDS:

Concession, public transport, public service, public politics.

INTRODUCCIÓN

Los servicios públicos son actividades que cumple el Estado para satisfacer necesidades colectivas, las que pueden ser ejecutadas en forma directa por el Estado, o concediendo esta función a los particulares, bajo control estatal. En este último caso, hablamos de concesión de servicios públicos, que es un contrato administrativo de carácter público, por el cual quien recibe la concesión (concesionario) se compromete a prestar el servicio de interés general, de manera continua y regular, como es el caso del servicio de transporte público en Michoacán.

En el estado de Michoacán el servicio de transporte público ha ido evolucionando de acuerdo con las necesidades de la población, por lo que dicha prestación paso de ser prestada por el Estado y su administración pública, para ser otorgada a los particulares, mediante las llamadas concesiones administrativas

El servicio de transporte público en el Estado es un tema de gran relevancia tanto jurídica como social, ya que es un servicio indispensable para la sociedad razón por la cual debe ser regulado de manera eficiente y transparente.

En Michoacán existe un órgano competente y especializado llamado Comisión Coordinadora del Transporte Público en Michoacán (COCOTRA) el cual es el encargado de otorgar las concesiones de servicio de transporte público, a los particulares interesados en prestar dicho servicio; a través de dicho órgano se establece el procedimiento a seguir, así como los requisitos para obtener dicha concesión.

A pesar de la importancia del servicio de transporte como propulsor del desarrollo económico y social, resulta paradójico que su atención ha ido a destiempo con el ritmo de crecimiento del Estado y de las necesidades de su población; por lo cual se requiere que se regule de manera eficiente y transparente las concesiones que se otorgan, así como el procedimiento ya que esto se presta para que exista corrupción y una práctica monopólica en su otorgamiento. Ya que han sido creados diversos sindicatos de transportistas, los cuales acaparan las concesiones y las

entregan a familiares o a concesionarios agremiados a su sindicato, sin que se siga con el procedimiento que esta descrito por la normatividad, lo cual trae como consecuencia que exista un monopolio en el transporte público y sea el líder sindical el cual determine a quien se le otorga, siendo empresarios y políticos los más beneficiados.

La importancia social, económica y política de las concesiones en Michoacán, fueron los factores que motivaron a la realización de este trabajo de investigación, por lo que se realizó un análisis comparativo con otros Estados con lo cual se pretende determinar las fortalezas y debilidades que se tiene en el procedimiento en cada uno de ellos, para así poder crear una política pública adecuada, con la cual se pueda lograr que se transparente el procedimiento de concesiones en Michoacán.

Debido a la falta de transparencia que existe dentro del procedimiento para otorgar concesiones en el Estado y a los diversos vicios y actores que intervienen dentro de este, es la razón por la cual se llevó a cabo dicha investigación, la cual se basó en realizar un estudio comparado con el Estado de México, Ciudad de México y Jalisco, con lo cual se determinó cuales son las fortalezas y debilidades de cada uno de ellos, y así poder establecer una política pública de calidad, con la cual se pueda implementar un mayor índice de transparencia e imparcialidad en el procedimiento.

El presente trabajo de investigación consta de cuatro capítulos, en el primer capítulo se abordan los antecedentes que dieron origen a las concesiones en México, así como los servicios públicos, por lo cual se analizan los conceptos, definiciones, elementos y clasificación de estos, los cuales serán necesarios para comprender la figura de la concesión.

Por su parte, en el segundo capítulo se aborda conceptos, elementos y características que integran a la concesión, así como las formas de extinción de las mismas, además de los derechos y obligaciones que son adquiridos por los concesionarios.

En el tercer capítulo de este trabajo se realiza un estudio descriptivo del procedimiento que se sigue para el otorgamiento de las concesiones en el Estado de México, Ciudad de México, Jalisco y Michoacán, para lo cual se realizó una investigación documental de los diversos ordenamientos jurídicos que rigen las concesiones, además, se realizó una breve reseña histórica de la evolución del órgano encargado de dicho trámite (COCOTRA).

Por último, en el cuarto capítulo se realizó un estudio comparado entre dichos estados y Michoacán con la finalidad de establecer sus semejanzas y diferencias y poder determinar cuál es el Estado que posee un procedimiento que se rija bajo los principios de legalidad, transparencia e imparcialidad, además se creó una propuesta de política pública para transparentar y mejorar el otorgamiento de concesiones en Michoacán.

Finalmente cabe señalar que derivado de la totalidad de los capítulos que comprenden este trabajo de tesis, se desprenden las principales conclusiones de que el estado de Michoacán presenta una grave problemática en el servicio de transporte público de manera general, el cual deriva de la forma arbitraria con la que son otorgadas las concesiones, ya que no se sigue con lo marcado por la norma, la cual está muy desfazada ya que son leyes que no han sido actualizadas con la problemática actual.

Por lo cual se comprueba la hipótesis planteada dentro de esta investigación, ya que se demostró que las concesiones no son otorgadas conforme a lo establecido por la reglamentación, además de que han ido aumentando el número de concesiones que han sido entregadas a los concesionarios sin que se transparente el procedimiento que se llevó a cabo para concederlas.

Sin embargo, dicha solución se visualiza lejana en Michoacán, ya que actualmente el estado no existe el principio de transparencia en el otorgamiento de concesiones, además de no se respeta el procedimiento establecido por la normativa.

Por ello, al término de esta investigación, se propone la creación e implementación de una política pública que ayude a mejorar la situación que se vive actualmente en

el tema de las concesiones de transporte público en el Estado, ya que con ello no solo mejorara la situación de los concesionarios, sino también la de los usuarios ya que accederían a un servicio de transporte más eficiente y con mayor seguridad jurídica y mecánica.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES QUE DIERON ORIGEN A LA CONCESIÓN Y AL SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE EN MÉXICO

SUMARIO: 1.1 Derecho Administrativo y servicio público un análisis conceptual. 1.2 Características, elementos y clasificación de los servicios públicos. 1.3 Evolución histórica del transporte. 1.4 Definición del servicio público de transporte. 1.5 Características del servicio público de transporte.

En el primer capítulo se abordará la relación que guarda el derecho administrativo como aquella rama del derecho público, el cual es el encargado de regular la prestación de servicios públicos a través de la función administrativa, ya que las concesiones al tratarse de un acto administrativo deben de ser estudiadas por dicha rama; además de que se analizará como surge los servicios públicos a través de la necesidad de una colectividad para que se le satisfagan sus necesidades, las cuales deben ser prestadas por la administración pública o a través de las concesiones a particulares.

Por último, se analizará como surge históricamente el servicio público del transporte, así como las características principales de este, con el objetivo de analizar cómo surge el servicio del transporte público hasta la actualidad y cómo fue que se comenzó a concesionar a particulares un servicio que antes era prestado por el Estado.

1.1 Derecho administrativo y servicio público un análisis conceptual

Los servicios públicos en especial el del transporte público, surgen como una necesidad para poder satisfacer con las carencias que tiene una colectividad, es por eso que estos son regulados por el derecho administrativo, el cual es una rama del derecho público; que tiene la finalidad de regular la actividad del Estado; la cual se realiza en forma de función administrativa, por lo cual es fundamental conocer en qué consiste la actividad estatal, las formas que el Estado adopta para realizar esa actividad y cuáles serían los signos distintivos del régimen a que se encuentra sujeta dicha actividad.

A través del transcurso del tiempo el derecho administrativo mexicano ha sufrido diversas transformaciones las cuales se vieron plasmadas en las diferentes

Constituciones. Pareciera que el derecho administrativo cambiara a la par de cada sucesión presidencial, ya que estas traían consigo modificaciones a la estructura administrativa, y como consecuencia al Derecho objeto de este estudio.

Para Gabino Fraga el derecho administrativo será aquél que regule la estructura y organización del poder encargado normalmente de realizar la función administrativa, los medios patrimoniales y financieros de que la administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación, el ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa y la situación de los particulares con respecto a la administración.¹

Jorge Fernández Ruiz define el derecho administrativo como “el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización, y funcionamientos de las diversas áreas de la administración pública, de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares”.²

Por lo tanto, se puede determinar que el derecho administrativo es una rama del derecho público, que regula la actividad del Estado, así como las relaciones de la administración pública con las demás instituciones del Estado y con los particulares.

Como se menciona anteriormente, el objeto de estudio del derecho administrativo es la administración pública.

Por administración pública se entiende como la custodia, el cuidado o conservación de bienes o intereses ajenos, que se hacen conforme a principios, métodos y técnicas modernas o prácticas que procuren tales fines.³

Por su índole esencialmente instrumental, la administración pública tiene como único fin o razón de ser el realizar o alcanzar los fines políticos del gobierno, si

¹Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2006, p. 90.

² Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Trillas, 2009, p. 94.

³ Nava, Negrete, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de cultura económica, 2007, p. 17.

governar es fijar metas, propósitos o políticas, administrar es disponer de los medios para la realización concreta o la conquista de tales objetivos. ⁴

Por lo cual se puede establecer que la administración sirve a los fines del gobierno, esto se advierte en nuestro sistema de mandato sexenal, en el cual las metas o políticas que se trazan al inicio de cada periodo de seis años, implica frecuentemente cambios en la administración pública, y estos últimos tienen plena justificación si entendemos que lo que está haciendo el gobierno con ellos es perfeccionar la herramienta que habrá de servirle para lograr sus propios cometidos.

El jurista francés Pierre Escoube considera que la administración posee cuatro elementos esenciales o básicos: el estructural u orgánico, el personal, el procedimental y el material; al primero es fácil de identificarlo como las secretarías y departamentos de Estado y los organismos descentralizados que forman la estructura fundamental de la administración. El segundo se refiere a los recursos humanos burocráticos; el tercero los procedimientos administrativos son las vías o caminos legales que debe de seguir la administración para la realización de sus actos.

Por último, el material, que comprende todos los recursos o medios de carácter fiscal o financiero y los bienes patrimoniales de que se sirve el Estado para lograr sus fines. ⁵

El derecho administrativo en las últimas décadas tomó un nuevo rumbo, ya que los gobiernos y sus políticas resolvieron detener el proceso de crecimiento y disminuir el tamaño de la administración.

Privatizar, reprivatizar, reincorporar, desincorporar, desnacionalizar, cualquiera que sea el término, la finalidad es que el Estado se deshaga de casi todas sus empresas públicas y solo conserve aquellas que sean verdaderamente estratégicas o prioritarias, ahorrando así cuantiosos recursos económicos que pueden servir para fines más urgentes para el Estado.

⁴ Nava, Negrete, *op. cit.*, p. 22.

⁵ *Ibidem*, p. 23.

Privatización de la administración es en la hora actual, pasar la propiedad de las empresas públicas a los particulares o empresarios privados, es también abandonar actividades o servicios atendidos por organismos públicos para que sean los particulares los que se encarguen de ellos; traspasar el poder público, propiedades y servicios al dominio del poder privado.⁶

La privatización de servicios por parte del Estado se puede observar en las concesiones de servicios públicos que este les otorga a los particulares para que estos presten un servicio determinado como el servicio de transporte público el cual es prestado por particulares.

Una vez entendido el alcance que tiene el derecho administrativo, así como la importancia de la administración pública es necesario entender que es un servicio público.

En la actualidad la actividad de la administración pública y del gobierno no se agota en la atención y prestación de servicios públicos, llevan a cabo otras actividades importantes, como la realización de obras públicas, recaudación de contribuciones, acciones financieras, producción de bienes, relaciones diplomáticas, entre otras.

A pesar de todo, el servicio público sigue ocupando el corazón en su actividad, muchas de esas otras actividades son necesarias para poder prestar ciertos servicios públicos. Las obras públicas como son los caminos, carreteras, puentes, sirven para la prestación del servicio público de transporte. La recaudación de impuestos es la fuente económica más importante para el sostenimiento del Estado y los servicios públicos que este presta a los individuos que conforman su colectividad.

A pesar de que existe una tendencia para privilegiar la libre competencia y desregulación en las actividades económicas y por ende, en aquellas que implican acciones destinadas a satisfacer necesidades de carácter general como lo son los servicios públicos, en México se han conservado una serie de principios que

⁶ Nava, Negrete, *op. cit.*, p. 33.

continúan reservando el monopolio del establecimiento y regulación de estas actividades a los órganos estatales de los distintos órganos de gobierno, al permitir que únicamente los particulares participen en la prestación de ciertos servicios públicos bajo la figura jurídica de la concesión, pero manteniendo siempre el gobierno la regulación del servicio y el establecimiento de las tarifas.⁷

Así en México, los servicios considerados como públicos ya sea porque son prestados a cargo de los órganos del poder público, porque tengan como función satisfacer una necesidad de carácter general; o porque su regulación se encuentre sujeta a un régimen jurídico especial de derecho público, han adoptado dicho carácter de servicios públicos ya que está establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 28.

El significado de los vocablos servicio público procede de las raíces latinas *servitium*: acción y efecto de servir, merito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya. Organización y personal destinado a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada. *Publicus*, significa notorio, patente, manifiesto, potestad jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo, administracion común del pueblo o ciudad.⁸

De los dos elementos de la locución servicio público, el de naturaleza sustantiva servicio, tiene una acepción determinada; ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad; en cambio el de naturaleza adjetiva público es indeterminado, por cuanto a ese servicio puede ser referido a la persona pública que lo realiza, al beneficiario o usuario de este, esto es, servicio del público o para el público.

El servicio público surge como una técnica de intervención administrativa a partir de la utilización exclusiva del dominio público. Gabino Fraga lo define como toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los

⁷ Fraga, Gabino, *op. cit*, p. 123.

⁸ *Ibidem*, pp. 125-127.

gobernantes por ser indispensable a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social y de tal naturaleza que no pueda ser asegurado completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante.⁹

Para poder definir la figura del servicio público es necesario establecer que este tiene como objetivo el satisfacer una necesidad colectiva por medio de una organización administrativa, es decir bajo el mando de la administración pública, por lo cual un servicio público es aquel que es prestado por un ente público debidamente facultado para ello.¹⁰

El servicio público constituye solo una parte de la actividad del Estado que limita y regula la actividad de los particulares en actitud de vigilancia y control de estos, el servicio público se ha caracterizado por ser una actividad creada con el fin de satisfacer una necesidad de interés general, que de otro modo causaría un grave trastorno a la vida social de la colectividad y quebrantaría el orden jurídico.

Andrés Serra Rojas define que “el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de la necesidad colectiva de interés general sujeta a un régimen especial de derecho público, por lo anterior se puede concluir que un servicio público no es solamente controlado a través del Estado, sino que da alternativas para poder prestar el servicio a la población a través de otros particulares mediante alguna forma de administración de los servicios por lo cual el Estado otorgue al particular”.¹¹

El servicio público nació como una actividad única de la administración pública y casi del Estado, ya que hablar de servicio público era hacerlo de una actividad de la administración, no se concebía al Estado más que como Estado de servicio público, esta era su única y exclusiva actividad.

⁹ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 130.

¹⁰ *Ibidem*, p. 131.

¹¹ Serras Rojas, Andrés, *Derecho administrativo, doctrina, legislación, jurisprudencia*, México, Porrúa, 2006, p. 97.

El concepto evolucionó en las primeras décadas del siglo XX, abandonó su monopolio y se acepta por los autores y la realidad administrativa que no toda la actividad de la administración es servicio público, sino además le corresponden otras actividades que no tienen ese carácter.¹²

Después de los años treinta del siglo XX y con los efectos políticos y económicos de la segunda Guerra Mundial, el concepto de servicio público entró en una verdadera crisis. Así lo estudia Jean de Corail, evolución o crisis, la posguerra nos mostró o produjo otro servicio público, el cual presentó ciertas características, se puede prestar por el Estado o por los particulares, puede prestarse con o sin propósito de lucro por el Estado o por los particulares, es de naturaleza administrativa o económica, su régimen jurídico es del derecho administrativo.¹³

A partir de la década de los ochenta, los papeles han cambiado, por lo que el Estado se abstiene de intervenir en numerosos servicios públicos y decide que sean los particulares quienes los presten. El Estado conserva aquellos servicios públicos sin fines de lucro y fundamentales.¹⁴

Debido a la creciente complejidad de los servicios públicos y de las múltiples necesidades que la sociedad moderna está requiriendo, los particulares cada vez van teniendo mayor participación en la prestación de los servicios públicos, pues el Estado no tiene la capacidad suficiente para ofrecerlos; lo cual radica en que no posee con el recurso económico necesario para poder prestar un servicio de calidad, por lo cual algunos servicios son prestados por terceros a través de las concesiones.

De lo anterior se concluye que un servicio público se integra de los siguientes elementos:

- a) Una actividad técnica.

¹² *Ibidem*, p. 98.

¹³ *Idem*.

¹⁴ *Ibidem*, p. 99.

- b) Su finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, ya que la principal función de la administración pública es satisfacer las necesidades de su población a través de la prestación de dichos servicios.
- c) Su aseguramiento debe ser de manera permanente, regular y continua, al ser una necesidad para la colectividad se debe de garantizar que dicha prestación sea de manera permanente y continua para que las personas que sean beneficiadas con dicho servicio puedan siempre satisfacer esa necesidad.
- d) Este servicio debe ofrecerse al público sin la idea de generar un lucro, como ya se mencionó en repetidas ocasiones la finalidad de la administración pública es satisfacer necesidades de la población, mas no obtener algún tipo de ganancia económica.
- e) Este servicio debe estar regulado por reglas de derecho público, y este a su vez, debe ser regulado por el derecho administrativo.
- f) Los servicios públicos pueden estar en determinadas circunstancias, debe tener las mismas seguridades y prerrogativas del poder público, sin destruir sus propósitos comerciales, industriales y reconociendo el derecho de los usuarios.

Por su parte Julián Salazar Medina define a los servicios públicos en su obra como toda prestación concreta, que tiende a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la administración pública o por particulares mediante concesiones, arriendo o una simple reglamentación legal, en las que se determine las condiciones técnicas y económicas en que deba prestarse a fin de asegurarse menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia.¹⁵

Al analizar esta definición se puede determinar que se realizan convenios entre el Estado y particulares, con lo que, al momento de transmitir dichas actividades, también es el Estado quien va a determinar y establecer conforme a la ley, las

¹⁵ Salazar Medina, Julio, *Elementos básicos de la administración pública municipal*, México, Universidad Autónoma del estado de México, 1992, p. 145

obligaciones que dicho particular va a adquirir al momento de prestar un servicio público.

Con las anteriores definiciones se llega a la conclusión de que un servicio público es aquel que va a tratar de satisfacer las necesidades de una colectividad, las cuales pueden ser satisfechas por la administración pública o por los particulares a través de concesiones, además de que es una actividad la cual debe de prestarse de manera permanente, regular, continua, y debe de prestarse sin fines de lucro.

El objeto del servicio público es la finalidad que persigue, es decir la aspiración para la cual es creado, por lo que consiste en proporcionar satisfactores a necesidades de carácter general de los gobernados, las cuales estos no pueden alcanzar por ellos mismos, ya sea debido a falta de tecnología o los procesos técnicos que se requiere, a la utilización de enormes recursos materiales y humanos que estos requieren o a la restricción que hace la ley de los bienes que se requieren para su obtención por los particulares.

De tal manera, el servicio público se deberá de limitar únicamente a actividades que implican la producción de satisfactores complicados en su obtención para los gobernados por sí mismos, pues de no ser así se puede incurrir en una excesiva intervención gubernamental que sujete actividades que generan satisfactores simples al régimen especial de los servicios públicos, con lo que se podrían desperdiciar recursos públicos al ser prestados por el gobierno o se podrían vulnerar libertades económicas de los ciudadanos, al sujetar satisfactores simples a un régimen especial que los separe del derecho privado y del libre mercado, siendo que dichos satisfactores pueden ser alcanzados por la iniciativa privada e incluso resultan más accesibles para la población bajo ese régimen.

1.2 Características, elementos y clasificación de los servicios públicos

La doctrina establece como características esenciales de los servicios públicos los de generalidad, igualdad, regularidad y continuidad, aunque algunos otros

tratadistas agregan la mutabilidad como característica esencial; otros autores establecen la gratuidad como característica adicional del servicio público¹⁶

- a) Generalidad: por su característica esencial de generalidad, los servicios públicos deben de prestarse a toda persona que lo solicite, en el caso de aquellos servicios que son de carácter obligatorio, deba usarlo con previa satisfacción de los requisitos preestablecidos en los ordenamientos jurídicos que lo regulan, sin otro límite que el derivado de la capacidad del propio servicio, ya que la prestación de los servicios públicos es para todos y no para determinadas personas.¹⁷

Al analizar dicha característica se observa que el servicio de transporte público cumple con ella, ya que este se debe de prestar a toda persona que lo requiera y que pague por él, no existe ninguna limitante para que pueda ser utilizado por alguien.

- b) Igualdad: en lo que se refiere a brindar el mismo trato a todos los peticionarios que se encuentren en la misma situación jurídica, sin hacer ningún tipo de distinción o discriminación por motivo de sexo, edad, religión, nivel de educación, origen étnico, capacidades físicas, condición social o cualquier otra tendiente a discriminar a un individuo frente a otros.

El servicio de transporte público debe de cumplir con esta característica ya que se debe de brindar el mismo trato a todos los usuarios que utilicen este medio de transporte, ya que al pagar por él se encuentra en la misma igualdad de condiciones con los demás usuarios.

- c) Regularidad: el carácter de regularidad en el servicio público exige, en su prestación, estricto apego a las reglas y disposiciones legales que rigen su funcionamiento, por tanto, como establece el autor Serra Rojas el servicio público se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas en la ley, es decir, medir, ajustar o computar el servicio por comparación o deducción, el servicio debe de manejarse conforme a las reglas.¹⁸

¹⁶ Salazar Medina, Julio, *op. cit.*, p. 130.

¹⁷ Salazar Medina, Julio, *op. cit.*, p. 131.

¹⁸ *Ibidem*, p. 132.

Regularidad en cuanto a la calidad de los satisfactores generados y al financiamiento de la actividad de que se trate, el gobierno debe controlar la calidad de los satisfactores producidos para garantizar la certeza del usuario de que obtendrá un satisfactor adecuado a sus necesidades que cumple con las especificaciones sanitarias y cualitativas indispensables.

Por otro lado, el gobierno debe de mantener para sí el control sobre el financiamiento de la actividad, regulando los precios o tarifas que el usuario pagará como contraprestación a los satisfactores entregados para evitar el encarecimiento que se genera en el libre mercado de acuerdo con las leyes económicas de la oferta y la demanda, o regulando en los presupuestos de egresos la asignación de recursos públicos cuando considere necesario asumir la prestación de la actividad por sí mismo.

El servicio de transporte público se encuentra regulado por el Estado a través de diversas leyes y reglamentos, además de que cuenta con un organismo descentralizado que es el encargado de entregar las concesiones y de vigilar que se cumpla con lo establecido por las normas para que se pueda prestar un servicio de transporte adecuado el cual cumpla con las necesidades de la población.

- d) Continuidad: implica que su realización debe darse de manera ininterrumpida debido a las necesidades colectivas que atienden los servicios públicos este principio tiene su carácter de esencial. En tanto que no puede verse suspendida la satisfacción de la sociedad para lograr su óptimo desarrollo de lo contrario se vería afectado el bien común objeto de estos.¹⁹

Al tratarse de necesidades colectivas que implican un interés público, no puede sujetarse su satisfacción a la voluntad de los prestadores, por lo que el gobierno debe de regular en la ley los horarios y fechas de la prestación de servicios, procurando que estas actividades no sean interrumpidas por ningún motivo ni persona.

- e) Obligatoriedad: algunos autores incluyen como característica esencial la obligatoriedad, también llamada permanencia, la cual predica tanto el deber

¹⁹ *Idem.*

del Estado de asegurar su prestación mientras subsista la necesidad de carácter general que está destinado a satisfacer, como la obligación del sujeto a cuyo cargo esta su prestación, de proporcionarlo durante el tiempo previsto en la ley, decreto, concesión o permiso correspondiente, salvo que, antes del vencimiento del plazo respectivo, desaparezca la necesidad de carácter general que pretende satisfacer.²⁰

Al ser el medio de transporte de la mayoría de la población, el Estado está obligado a prestar dicho servicio, el cual delega esta facultad a los particulares por medio de concesiones, pero, aunque sea prestado el servicio por terceros, el Estado debe de vigilar y controlar la adecuada prestación del servicio.

- f) Mutabilidad: denominado también como adaptabilidad, la mutabilidad que ciertos autores señalan como carácter esencial de los servicios públicos consiste en la posibilidad permanente de modificar su regulación en aspectos que atañen al prestador de servicios, al usuario o ambos, en aspectos administrativos, operativos, financieros, tecnológicos y de mantenimiento con el propósito de erradicar diferencias y mejorar la efectividad y seguridad del servicio. La adaptación del servicio público a sus nuevas circunstancias es responsabilidad del poder público.²¹

Debido a los diversos avances tecnológicos y a la entrada de diversas plataformas y servicios de transporte privado que ha surgido en los últimos años, el transporte público debe de ir evolucionando con las nuevas necesidades de la sociedad para poder competir y lograr prestar un servicio de calidad.

- g) Gratuidad: no radica tanto la gratuidad del servicio público en que su uso sea gratuito como en prestarlo sin ánimo de lucro, lo cual no ocurre, salvo casos excepcionales, cuando queda a cargo de particulares, circunstancia que impide aceptar la gratuidad como carácter esencial del servicio público.

²⁰ *Ibidem*, p.p 132.-133.

²¹ *Idem*.

En Michoacán al estar concesionado la prestación del servicio de transporte público a terceros, no se puede cumplir con la característica de gratuidad, ya que para poder obtener un servicio de calidad se debe de pagar una cierta cantidad para que esta pueda ser utilizada en infraestructura y en mejorar la condición de la prestación del servicio por parte de los concesionarios.

Se considera como elementos indispensables del servicio público la necesidad a cuya satisfacción se destina, la actividad satisfactora de tal necesidad, el sujeto que la desarrolla, los recursos empleados en la prestación del servicio y el régimen jurídico especial al que se somete su prestación.²²

- a) El fin del servicio público: está constituido por la satisfacción de las necesidades colectivas de interés general, se entiende como necesidad de interés general, aquellas que resultan de la vida del hombre en comunidad.²³
- b) El sujeto que desarrolla la actividad satisfactora: se considera indispensable en el servicio público a un prestador de este, quien debe de realizar la actividad de carácter general, tal consideración es indiscutible, toda vez que sin la actuación de dicho prestador no se puede ejecutar la acción.²⁴
- c) Los recursos requeridos en la prestación del servicio: es un elemento indispensable ya que, sin el mínimo de recursos humanos, materiales y financieros no se podría operar ningún servicio.
- d) El régimen jurídico que lo regula: funda como base normativa la Constitución al establecer cuáles son los servicios públicos, sus modalidades y condiciones para su prestación.²⁵

A pesar de que una actividad produzca satisfactores inalcanzables para los particulares por sí mismos, que respondan a necesidades colectivas y que se encuentren controladas por el gobierno para garantizar la regularidad y continuidad de dichos satisfactores, así como el acceso indiscriminado de los gobernados a ellos, no nos encontramos en presencia de un servicio público; sino hasta el

²² Sánchez Gómez, Narciso, *Primer curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1998, p. 220.

²³ *Idem*.

²⁴ *Ibidem*, p. 221.

²⁵ *Idem*.

momento en que se satisfagan dos requisitos formales que lo perfeccionan y le dan plena vigencia jurídica como servicio público, la reserva de la prestación de dicha actividad al gobierno y la declaración que haga la ley de la sujeción de esa actividad al régimen de servicios públicos.

Como regla general, las actividades que constituyen a los servicios públicos en México se encuentran reservadas al gobierno en cuanto a su prestación, debido al interés público que existe en que sus satisfactores lleguen a la generalidad de los gobernados. No obstante, en algunas actividades consideradas servicios públicos, el legislador ha autorizado que, de manera excepcional, el gobierno permita que los particulares lleven a cabo la prestación de los satisfactores de manera temporal, ya sea porque el propio gobierno se encuentre imposibilitado materialmente para la prestación o porque de esa forma se cumpla de una manera más efectiva y amplia con el objeto del servicio público.

Así encontramos que las concesiones de servicios públicos son la excepción a la regla, y no una característica formal de los servicios públicos, ya que el gobierno mantiene en todo momento la potestad de que sean prestados únicamente por el mismo o de retirar las concesiones otorgadas a los particulares por razones de incumplimiento o de utilidad pública. El problema se presenta cuando el legislador establece un control gubernamental sobre la actividad, pero no reserva la realización de la actividad al gobierno, ya que en este caso los particulares pueden desarrollar libremente, siempre y cuando cumplan con los parámetros y restricciones propios de dicho control, por lo que el gobierno no puede restringir su prestación y en caso de querer asumirla deberá ser considerado como un prestador más de la actividad.²⁶

El otro elemento de forma necesario para que una actividad se perfeccione como un servicio público, radica en que el legislador debe hacer una publicación de su voluntad de sujetarla a tal régimen en la ley. De acuerdo con lo establecido según el criterio legal, una actividad sólo será considerada como servicio público cuando sea la Constitución o las leyes que emanan de esta, las que establezcan

²⁶ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, p. 223.

expresamente la sujeción de esta actividad al régimen jurídico de los servicios públicos.²⁷

Por lo cual, a pesar de que una actividad sea para satisfacer necesidades de una colectividad, sea inalcanzable para los individuos por sí mismos, esa actividad se encuentre controlada por el gobierno para garantizar la regularidad y continuidad de sus satisfactores, así como el acceso indiscriminado de los gobernados a dicha actividad; esta no constituirá un servicio público vigente, sino hasta el momento en que el legislador lo declare como tal en una ley, que satisfaga el debido proceso legislativo y que respete las modalidades y las limitaciones impuestas por la propia Constitución.²⁸

Una vez analizados los elementos esenciales de un servicio público, es necesario saber cómo se clasifican estos, ya que de esta manera se puede identificar como catalogar los diferentes servicios que presta la administración pública ya sea a través del Estado o a través de particulares mediante las llamadas concesiones:

1. Por la titularidad del servicio: según corresponda a la esfera de gobierno su prestación se divide en federales, estatales y municipales.
2. Por la importancia de los servicios: de acuerdo con la trascendencia que tenga la actividad en la subsistencia de las personas o del Estado mismo se divide en esenciales, que son aquellos que tienden a satisfacer necesidades básicas de los individuos o de la población en general como son, suministros de agua, seguridad pública, salud, etc.
No esenciales, también denominados secundarios, son aquellos que no son de primera necesidad como el servicio de correos.
3. Por el modo de su utilización: depende de la obligatoriedad que tenga el Estado en su prestación, así como en la posibilidad de su utilización por el administrado, se divide en obligatorios que son aquellos que el Estado tiene el deber por su norma constitucional de crearlos y organizarlos; facultativos los cuales el Estado no tiene obligación de crearlos.

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Ibidem*, p. 221.

Con relación a los usuarios, se divide en obligatorios como aquellos en los que la norma constitucional impone a los particulares su utilización como la educación básica; y los facultativos, en los cuales no existe una norma que imponga su utilización como el servicio de transporte público o comunicación telefónica.

4. Por la determinación de los usuarios: depende de la posibilidad de identificación de los beneficiarios del servicio; *uti universi*, que son aquellos de utilidad genérica ya que tienen como destinatario a la población en general por eso los usuarios son indeterminados; *uti singuli*, la utilidad que estos reportan es concreta o particular ya que beneficia a sujetos determinados.
5. Por la persona que presta el servicio: se divide en propios, son aquellos que son prestados por el Estado en forma directa o indirecta por los particulares a través de una concesión; impropios son aquellos que son prestados por los gobernantes sin que para ello exista una concesión administrativa, pero están sujetos a las disposiciones reglamentarias de control.
6. Por la forma de participación del Estado: este criterio depende de si la prestación se efectúa de manera monopolística por el Estado, o si es por un régimen de concurrencia con los particulares por concesión; se divide en exclusivos como la defensa nacional, seguridad, justicia, etc; concurrentes como la educación, servicio de transporte público, etc.
7. Por la retribución de los servicios: se divide en gratuito, son aquellos en los cuales los usuarios no tienen que cubrir ninguna contraprestación específica por su utilización.

Sin embargo, nos señala Serras Rojas que “no obstante, el servicio público, aunque no sea retribuido en forma concreta y específica por los usuarios, nunca es gratuito pues el servicio es costado por la comunidad a través de los impuestos”.²⁹

Por lo cual, nunca guarda proporción con el servicio recibido, tratándose entonces de una gratuidad relativa, en el sentido de que, si bien en tal caso el servicio no lo paga individualmente cada usuario, lo paga en cambio la sociedad o comunidad en

²⁹ Serras Rojas, Andrés, op. cit., p. 100.

su conjunto, solo en ese sentido y con ese alcance es admisible que se hable de un servicio gratuito.

Oneroso y lucrativo, implica que el usuario tiene que cubrir el pago concreto y específico, que la tarifa respectiva cubra la prestación recibida, la diferencia entre estas dos categorías radica en que los primeros el usuario solamente cubre el importe que representa el costo del servicio, mientras que los segundos además de abonarse su costo se cubre con un porcentaje adicional en beneficio como ganancia a favor de quien presta el servicio.³⁰

1.3 Evolución histórica del transporte

Debido al crecimiento constante del número de población es necesario realizar un recorrido histórico sobre el transporte en México y las constantes transformaciones que ha sufrido, para así poder analizar los cambios que ha sufrido el transporte público a lo largo de los años hasta llegar a ser un servicio público concesionado a los particulares, en lugar de ser prestado por el Estado.

El transporte en el virreinato se realizaba principalmente con caballos, mulas, coches, carretas; el caballo cobró fuerza sobre la canoa debido a la rapidez que este proporcionaba, mientras que los burros y mulas servían como transporte de carga; asimismo aparecieron las carretas, las primeras de ellas le pertenecían a Hernán Cortés y poco tiempo después surgieron los coches y carruajes que eran tirados por caballos. Para 1648 aproximadamente el 30% de la población poseía un vehículo, lo cual comenzó a ocasionar serios problemas de tránsito.³¹

El auge de los coches de alquiler se dio a finales del siglo XVII, cuando Manuel Antonio Valdés Murgía propuso al Virrey Revillagigedo establecer una casa de coches que se alquilaran por hora, con lo cual se comenzó con ocho carros en la

³⁰ Serras Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 149.

³¹ Nava, Negrete, *op. cit.*, p. 25.

plaza de Santo Domingo, cada uno con una capacidad para cuatro personas máximo y con un reloj que indicaba la hora de que se tomaba y dejaba el carruaje.³²

Después de 1824, año en que se erige a la Ciudad de México como sede de los poderes, la geometría urbana había cambiado, aparecieron las primeras glorietas y cruceros aunque la intensa actividad de autos seguía ocasionando problemas de vialidad, para atender el problema en 1830 se expidió el primer Reglamento de Tránsito, por el gobierno de la capital, en el cual se establecían los límites de velocidad, con lo cual se pretendía tener control sobre las tarifas y el uso de los vehículos.³³

En 1859 se introdujo a México el primer vehículo impulsado por energía eléctrica, este servicio se modernizó paulatinamente hasta que en diciembre de 1894 se fijaron las reglas para el otorgamiento de concesiones de líneas férreas en calles, plazas y calzadas en las que se instaló un sistema de hilo aéreo.³⁴

Hacia 1910 da inicio la etapa revolucionaria con el levantamiento contra el general Porfirio Díaz, época que se vio apoyada por los nuevos medios de transporte, principalmente el ferrocarril. Siendo hasta el periodo de Lázaro Cárdenas que se estableció la primera estructura de organización bajo la figura de sociedades cooperativas de autotransporte.³⁵

El 28 de diciembre de 1959 surgió la Unión de Permisarios de Transporte de Pasajeros con camiones y autobuses en el Distrito Federal, institución pública de capital privado y con patrimonio propio que agrupó a los dueños de autobuses los cuales contaban con 7,500 permisos, este fue el primer paso para la estatización del transporte pues con esto se estableció un control entre los camioneros y el reglamento de los sistemas de pago.³⁶

En 1967 debido la demanda de transporte público, se instituyó un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominada

³² *Ibidem*, p. 26.

³³ Nava, Negrete, *op. cit.*, p. 26.

³⁴ *Ibidem*, p. 27.

³⁵ *Idem*.

³⁶ *Ibidem*, p. 28-29

Sistema de Transporte Colectivo con el objetivo de construir, operar y explotar un tren rápido con recorrido subterráneo y superficial en el Distrito Federal.³⁷

Dos años después de la constitución de dicho organismo se inauguró la línea 1 del metro, con el que surgieron otros servicios laterales como el uso de los llamados peseros en 1968, los cuales eran automóviles que prestaban el servicio de transporte sin un itinerario fijo y eran llamados así porque su tarifa era de un peso, cuyo servicio se extendió hasta conformar 103 rutas y 14 mil 377 unidades; de coches pasaron a camionetas tipo combi pero demostraron incapacidad en el servicio, en la modernización de su equipo y en el desarrollo de nuevos sistemas de organización.³⁸

Durante la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado en 1983, se emitió un decreto con el que se constituyó la Comisión Mixta Consultiva del Transporte en el Distrito Federal, con el fin de coordinar la adopción de medidas administrativas y operativas tendientes a solucionar los problemas de calidad, tránsito y transporte en el DF y zonas conurbadas del estado de México.³⁹

Con la llegada del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas al gobierno, en 1997 se introdujo un servicio especializado de transporte para personas con discapacidad y personas de la tercera edad, en dos líneas con 20 autobuses y una línea con cuatro trolebuses.⁴⁰

En ese mismo año se creó el Comité evaluador de los concursos públicos para el otorgamiento de concesiones para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros. En 1998, dieron inicio las convocatorias para que los grupos de personas físicas y morales constituidas como sociedades mercantiles, participaran en el concurso nacional para obtener una concesión por 10 años, para la prestación del servicio público de transporte.⁴¹

³⁷ *Ibidem*, p. 30.

³⁸ Nava, Negrete, *op. cit.*, p. 30.

³⁹ *Ibidem*, p. 31.

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ *Ibidem*, p. 32.

En 1999, tras sufrir una reestructuración administrativa, la Secretaría de Transportes y Vialidad creó un órgano desconcentrado el Instituto del Taxi, con la idea de inducir el desarrollo y mejoramiento del servicio individual de pasajeros.⁴²

1.4 Definición del servicio público de transporte

Es necesario analizar la definición de servicio de transporte público, ya que conociendo este podremos entender cuáles son los vehículos y servicios que entran dentro de las concesiones de transporte público en el estado de Michoacán.

La importancia del transporte urbano en las grandes urbes deriva de su capacidad para gestar una serie de actividades que mueven la economía de todos los que participan en ella y facilita la movilidad de las personas contribuyendo con su desplazamiento.

El concepto de transporte se utiliza para describir al acto y consecuencia de trasladar algo de un lugar a otro. También permite nombrar a aquellos artilugios o vehículos que sirven para tal efecto, llevando individuos o mercaderías desde un determinado sitio hasta otro.⁴³

Transporte en sentido genérico representa el hecho de llevar un objeto o una persona, de un lugar a otro, utilizando cualquier medio de locución, en el de cosas o mercaderías, quien hace el transporte se llama transportador y está obligado a hacer la entrega al destinatario en el lugar determinado por el expedidor, cuando el transporte se refiere a personas, la obligación del transportista o transportador consiste en facilitar al pasajero el recorrido de un itinerario previamente determinado.⁴⁴

Podemos decir que el transporte de pasajeros es trasladar a una persona o personas por diversos itinerarios previamente autorizados por la autoridad administrativa, ya sea de manera gratuita o mediante el pago de cierta cantidad de dinero.

⁴² *Idem.*

⁴³ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 153.

⁴⁴ *Idem.*

Humberto Oropeza, define “el servicio de transporte como aquel servicio prestado por el Estado, con sus propios recursos o a través de la entrega de concesiones a particulares con el fin de que las personas o pertenencias puedan ser trasladadas de un lugar a otro de manera oportuna y eficiente, mediante el correcto sistema de rutas”. El autor menciona de una forma precisa y clara lo que es el servicio de transporte público prestado por el Estado y expresamente manifiesta que, si este no puede prestar el servicio de una manera eficiente, puede transmitir a terceros para que estos satisfagan la necesidad.⁴⁵

Gabino Fraga define el servicio público de transporte como la actividad a través de la cual el Estado satisface las necesidades de transporte de pasajeros, por si o a través de concesionarios de transporte público, que se ofrece en forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida a persona determinada o al público en general mediante diversos medios.⁴⁶

Se puede explicar el servicio público de transporte, como la actividad técnica, realizada con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas de un lugar a otro, dentro de una ruta fija y de acuerdo con honorarios preestablecidos, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen jurídico de derecho privado.

El servicio público de transporte colectivo se clasifica como un servicio público propio, por estar expresamente establecido en la ley como tal y, en consecuencia, atribuido a la administración pública, quien lo puede prestar directamente o de manera indirecta por medio de particulares.⁴⁷

⁴⁵ Oropeza Martínez, Humberto, *Administración pública municipal, estudio comparado del municipio libre*, México, Trillas, 1980, p. 215.

⁴⁶ Fraga, Gabino, op. cit, p. 155.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 153.

1.5 Características del servicio público de transporte

El servicio público de transporte colectivo es considerado como *uti singuli*, ya que este servicio se presta a toda persona que lo requiera, siempre y cuando satisfaga los requisitos previstos en la normatividad correspondiente.⁴⁸

Además, es de gestión pública y privada, ya que el servicio público puede ser gestionado por el Estado o indirectamente por medio de particulares bajo el régimen de concesiones.

Es voluntario para el usuario, ya que nadie puede ser obligado a ser usuario de un servicio público de transporte, sin embargo, todo pasajero de un vehículo cualquiera de transporte colectivo queda sometido a una situación reglamentaria específica del servicio público de que se trate, de la que se desprenden obligaciones a su cargo y derechos a su favor.⁴⁹

Es obligatorio para la administración pública, desde luego la administración pública a quien se le atribuye la prestación de un servicio público, queda obligado a prestarlo a partir de la vigencia de la ley que lo establece, por cuya razón esta lo debe de prestar de manera continua y permanente, cuando es de gestión directa; en el caso del transporte público concesionado, es obligatoria para el concesionario la prestación del servicio en los términos de ley y de los específicamente señalados en la concesión o permisos respectivos.⁵⁰

Es indispensable, ya que el transporte colectivo condiciona la realización de muchas actividades dentro de una sociedad y una adecuada prestación de este propicia el sano funcionamiento de las ciudades, el fortalecimiento de la economía y el auge del comercio.⁵¹

⁴⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de derecho administrativo primer curso*, México, Porrúa, 2003, p. 375.

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 377.

⁵¹ *Ibidem*, p. 378.

Es cotidiano, ya que el servicio de transporte colectivo se presta diariamente conforme a los horarios específicos y establecidos en los que la frecuencia de paso o salida de los vehículos con los cuales se presta se intensifica en los días y horas de mayor afluencia de pasajeros.⁵²

Es oneroso, ya que el usuario para poder acceder a la prestación del servicio de transporte público debe de pagar un precio autorizado por la autoridad competente.

De régimen jurídico exorbitante en el derecho privado, en cuanto a su régimen jurídico, el servicio de transporte público se puede clasificar como exorbitante del derecho privado porque tanto en su establecimiento como en su organización y en su funcionamiento la regulación se hace por normas en gran parte de derecho público.⁵³

De régimen económico de oligopolio, el servicio público de transporte se cataloga de régimen económico de monopolio o de oligopolio, ya que el prestador del servicio es el Estado, cuando es de gestión directa, o un número relativamente reducido de concesionarios, cuando es de gestión indirecta.⁵⁴

⁵² *Idem.*

⁵³ *Ibidem*, p. 379.

⁵⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p. 380.

CAPÍTULO 2
LA CONCESIÓN DEL SERVICIO DEL
TRANSPORTE

SUMARIO: 2.1 Concepto, elementos y características que integran la concesión. 2.2 Naturaleza jurídica de la concesión. 2.3 Procedimiento para el otorgamiento de la concesión. 2.4 Formas de extinción de la concesión. 2.5 Derechos y obligaciones de la concesión.

En este segundo capítulo se abordará la definición de la concesión administrativa como aquel acto en el que la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar los bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señala la ley, y para establecer un servicio público, además de que se analizarán los requisitos y características de ésta y la diferencia que existe con otras figuras administrativas con la cual es confundida al ser muy similares; asimismo se estudiará el procedimiento y requisitos que son necesarios para el otorgamiento de una concesión, así como las formas de extinción.

2.1 Concepto, elementos y características que integran la concesión

La finalidad de la administración pública es la prestación de servicios públicos para poder satisfacer las necesidades de una sociedad, por lo cual estos son suministrados por el Estado, aunque en ocasiones son delegados a los particulares como en el caso de las llamadas concesiones.

La concesión administrativa es el modo más eficaz, dentro de la concepción de Estado moderno de entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de recursos federales, que la administración pública no está en condiciones de desarrollar ya sea por incosteabilidad económica, por impedimentos organizacionales propios o por inconveniencia política.

La concesión es una figura generadora de empleos, la cual por ende estimula el fomento de la riqueza, al mismo tiempo refleja una actitud económicamente sana, ya que el Estado podrá dirigir sus recursos económicos hacia proyectos o planes prioritarios y dejar a los particulares que cubran con su propio esfuerzo áreas de servicios o de explotación de recursos.

La palabra concesión proviene del latín “*conssecio*”, derivada de “*concedere*”, lo cual significa conceder; término genérico que califica diversos actos por los cuales la administración confiere a personas privadas o morales ciertos derechos o ventajas especiales sobre el dominio del Estado, o respecto del público, mediante la sujeción a determinadas cargas y obligaciones, aunque la mayoría de las veces tales derechos y ventajas implican el ejercicio de prerrogativas administrativas.⁵⁵

Miguel Acosta Romero nos dice: el término concesión puede significar varios contenidos:

- a) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular: para utilizar bienes del Estado dentro de los límites y condiciones que señala la ley, Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señala la ley
- b) El procedimiento a través del cual, se otorga la concesión o a través del que se regula la utilización de esta, aun frente a los usuarios.
- c) Puede entenderse también por concesión, el documento formal que contiene el acto administrativo en el cual se otorga la concesión.⁵⁶

Andrés Serra Rojas define la concesión como un acto administrativo discrecional por medio del cual la administración pública federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial.⁵⁷

Con respecto a la definición que nos da el Maestro Andrés Serra, se analiza que la administración delega a una persona llamada concesionario la facultad de poder ejercer parte de la actividad de ella, es decir de la administración, lo que llamamos una gestión de servicio, actuando en nombre y por cuenta propia; cabe resaltar que el concesionario no actúa a nombre y por cuenta del Estado, a diferencia de lo que

⁵⁵ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 226.

⁵⁶ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general de derecho administrativo: primer curso*, México, Porrúa, 2004, p. 345.

⁵⁷ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 227.

hace un funcionario público u órgano o ente administrativo autónomo cuando ejerce parte de la actividad administrativa. Lo que tienen en común el concesionario y el funcionario es una especie de delegación o atribución de una función propia de la administración pública.

Gabino Fraga define la concesión como el acto por el cual se confiere a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de dominios del estado.⁵⁸

Por lo cual se puede determinar que la concesión administrativa es un acto que crea en un particular llamado concesionario, el derecho para prestar un servicio público o para explotar un bien propiedad del Estado, con una prestación a favor de este. Los servicios públicos federales como el transporte terrestre, aéreo, marítimo son objeto de concesión, también la radio, la televisión comercial y el teléfono, aunque la ley no los reconoce como servicios públicos.

Por lo que al analizar la anterior definición se ve claro que el particular resulta beneficiado con tales concesiones, ya que antes de recibirlas no tiene el derecho para prestarlos; semejante cosa pasa con las concesiones de bienes, minera, pesquera y derecho de aguas nacionales, en tales concesiones se cubre al Estado a cambio de una concesión o regalía.

Aunque las leyes no lo establecen, en la práctica administrativa, esta figura es un verdadero contrato, ya que cuando su otorgamiento se publica en el Diario Oficial de la Federación, su contenido es un clausulado que recoge las obligaciones y derechos de ambas partes, concedente y concesionario, por su evidente naturaleza contractual se habla de un contrato- concesión. Es decir, una concesión es un acto administrativo discrecional en el que el Estado emite un título o celebra un contrato intransmisible, rescindible y revocable.

De lo anterior, desprendemos que la concesión administrativa es un acto discrecional de la autoridad, dentro de la estructura de la sociedad el cual tiene como fin entregar a los particulares ciertas actividades que el Estado no está en

⁵⁸ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, op. cit., p. 147.

condiciones de desarrollar por la falta de capacidad, lo que lleva a un malestar a la comunidad, que es remediado de cierta forma en su totalidad o en parte por la intervención de los particulares, quedando el Estado de cierta manera liberado de la obligación de prestar los servicios requeridos por la colectividad, pero no lo deslinda de la responsabilidad de vigilar que los servicios prestados sean de manera eficiente, seguros y acordes a las necesidades de la colectividad.

Tal es el caso del servicio de transporte público, el cual dada la gran demanda resulta materialmente imposible que el gobierno proporcione tal satisfactor de manera adecuada, lo que lleva a la ineludible necesidad de ceder a la ciudadanía una obligación propia del Estado, el cual ha permitido que se vaya fuera de su debido control, aun y con las restricciones que para la regulación de este se han establecido.

La titularidad pública y la función de los bienes ubica a los concesionarios dentro de una tutela especial en la que no se colocan como gobernados sino como agentes del Estado. Prestan el servicio a nombre del Estado y no en ejercicio de un derecho propio. Los concesionarios están sujetos a las instrucciones del titular de la actividad.

Una vez analizado el concepto de concesión, es necesario establecer la diferencia con otros actos administrativos que son confundidos con la concesión muy a menudo, que, aunque son afines tienen un significado muy diferente, estas son la autorización y el permiso.

La autorización administrativa se puede definir como el acto mediante el cual se hace desaparecer un obstáculo que impide el ejercicio de un derecho ya existente, transformándose este de potencial en actual, es decir que en esta figura va implícita la preexistencia de un poder o de un derecho, para cuyo ejercicio es menester previamente la habilitación administrativa que otorgue el Estado.⁵⁹

⁵⁹ Nava, Negrete, *op. cit.*, p. 286.

Por otra parte, en la concesión, no se trata del ejercicio, derechos o poderes anteriores al acto constitutivo de la misma, ya que precisamente nacen de éste.

Esta distinción es fácilmente apreciable en el ejemplo de la concesión de servicio de transporte público, en donde para que el parque vehicular que conforma la ruta establecida, llámese así a las asociaciones civiles o bien a las sociedades anónimas encargadas de prestar los servicios, para que puedan realizar diferentes recorridos necesitan de la autorización previa de la autoridad administrativa.

Se puede decir que en la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, hay un derecho preexistente del particular, pero su derecho se encuentra restringido porque muchas veces éste puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad pública y solo cuando se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la administración permite el ejercicio de aquel derecho previo, como ejemplo podemos mencionar la construcción de una casa habitación donde se tiene la posesión del predio objeto de la construcción, pero para que se pueda llevar a cabo esta es necesario la autorización de la administración.

La gran mayoría de los tratadistas de derecho administrativo establecen como distinción entre la concesión y la autorización en que la primera el concesionario sustituye al Estado en la prestación del servicio, invistiéndose de atribuciones propias de este, situación que no acontece con la autorización.

La administración desarrolla su actividad mediante actos que se designan con el nombre de actos administrativos; entre estos se acostumbra a distinguir, por los efectos que produce, las autorizaciones y las concesiones; los primeros no crean un nuevo derecho, mientras que los segundos hacen nacer uno nuevo.

En muchas ocasiones sucede que a la autorización se le da carácter de concesión, pero no existe una precisa distinción de ambos, o bien porque se desconocen o se tiene una mala percepción de los elementos esenciales de ambos.

Otro concepto que es empleado y que muchas veces se confunde con lo que es una concesión se trata del permiso, el cual, en su sentido gramatical, se dice que es el consentimiento que otorga quien tiene potestad para hacerlo.⁶⁰

El maestro Andrés Serna Rojas define al permiso como el título necesario que otorga la autoridad administrativa para hacer o decir una cosa o para no hacer.⁶¹

Puede constituir también, el documento formal por escrito, donde se hace constar el acto administrativo, como por ejemplo el permiso para exportar, permiso para conducir, etc.

El permiso administrativo es un acto que facilita al particular permisionario el ejercicio de un derecho que ya tiene, el permiso condiciona el ejercicio del derecho, como por ejemplo el particular propietario de un automóvil tiene el derecho de manejarlo, pero no el poder de transitar por las calles, este solo se lo da el permiso o licencia.⁶²

Podemos decir que el permiso es un acto administrativo unilateral del poder público que establece una amplia libertad de obrar al particular ya sea una persona física o moral en condiciones determinadas, con una limitación más reducida que la concesión y su régimen más flexible, sin embargo, la intervención del particular solo se reduce a la ejecución de este, si es que se le otorga el permiso y acepta las condiciones que se le establecieron.

Mientras que la concesión es un acto administrativo bilateral, en donde el particular interviene en el acto para la creación de la concesión, ya que de cierto modo el particular y la autoridad se ponen de acuerdo para ver de qué manera se va a cumplir con el servicio público, tal es el caso de la prestación de servicio público de transporte.

⁶⁰ Nava, Negrete, *op. cit.*, p. 288.

⁶¹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 109.

⁶² Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, p. 275.

Existe una clara diferencia entre la concesión y el permiso, en la primera se crea un derecho en favor del particular que antes no tenía, en el segundo el derecho este ya lo tiene, y sólo se le facilita su ejercicio.⁶³

Una vez que se ha definido el concepto de concesión es necesario establecer cuáles son los elementos subjetivos que integran esta figura admirativa:

- La autoridad concedente, puede ser la administración pública, federal, estatal o municipal.
- El concesionario que es la persona física o moral a quien se entrega la concesión y es el titular de esta, en el caso de concesión de servicio de transporte público, el concesionario es el titular de este derecho, es decir es aquella persona a la cual se le otorga la concesión por parte de la autoridad competente y después de que este cumplió con una serie de requisitos y procedimientos necesarios para su otorgamiento.⁶⁴
- Los usuarios únicamente en concesiones de servicio público, como es el caso de las concesiones de transporte público en el cual son los usuarios los beneficiados con la prestación del servicio.

Las concesiones poseen ciertas características necesarias e indispensables para la construcción de esta figura, que son:

- **Carácter exclusivo:** en la cual concesión administrativa, en cualquiera de sus variantes, se sustenta en la titularidad exclusiva de una Administración sobre una concreta esfera de actuación; como en el caso de la concesión de transporte público en la cual son los particulares a quienes se les otorga la facultad de prestar el servicio, pero sigue siendo el Estado el titular de esta obligación, los concesionarios son solo prestadores del servicio no sus titulares.
- **Carácter originario:** del negocio concesional surgen situaciones jurídicas nuevas, son actos creadores de derechos o facultades, pues los

⁶³ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, p. 277.

⁶⁴ *Idem.*

concesionarios no tienen con anterioridad al otorgamiento de la concesión, ningún tipo de derecho sobre el objeto de esta. En este aspecto concreto se suele ubicar la diferencia más notoria entre las concesiones y las autorizaciones administrativas.⁶⁵

Al analizar la anterior característica es notable que las concesiones de transporte público al ser otorgadas a particulares, estas crean un nuevo derecho o facultad a los concesionarios de prestar un servicio de transporte que antes no tenían derecho de explotar.

- Control por la Administración concedente: la Administración pública concedente mantiene en todo momento la capacidad (puede decirse que tiene la obligación) de asegurar el cumplimiento del fin contemplado por el ordenamiento, al atribuirle la esfera de actuación sobre lo que en cada caso se establezca en objeto de concesión, no implicando el acto concesional la pérdida de la titularidad ni de la competencia sobre el mismo, sino tan sólo la transmisión o reconocimiento al concesionario de facultades particulares.⁶⁶

Las concesiones de transporte público otorgadas a los particulares por parte del Estado no significan que estos tienen el derecho total a establecer las reglas de operación del servicio, sino que el Estado aún posee la titularidad de este servicio por lo cual es el quien debe de establecer las reglas, horarios, rutas, itinerarios y todo lo relativo a la prestación del servicio del transporte, y los concesionarios se deben de acatar a las normas establecidas por el Estado.

2.2 Naturaleza jurídica de la concesión

Existen diversas teorías que han tratado de definir cuál es la naturaleza jurídica, y se han propuesto tres como las principales:

⁶⁵ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, p. 278.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 279.

- a) La concesión como contrato
- b) La concesión como acto unilateral
- c) La concesión como acto mixto.⁶⁷

Jorge Olivera establece que la concesión es al contrato público, lo que el género a la especie, por lo cual se piensa en una relación en la que el concesionario y el Estado se obligan recíprocamente por las cláusulas convencionales, creando una situación contractual sujeta a las reglas del derecho civil, tanto en su formación como en su interpretación y los consecuentes derechos y obligaciones.⁶⁸

Para esta teoría debemos de suponer la aceptación de la teoría de la doble personalidad del Estado, para que éste se desempeñe civilmente como parte contratante.⁶⁹

Por otra parte, analizar el supuesto anterior se puede percibir que en las concesiones de servicio de transporte público se presentan diversas circunstancias que se encuentran dentro de un contrato, como la capacidad de las partes de celebrarlo, la manifestación de la voluntad, el consentimiento, objeto y la forma.

Contrapuesta a la doctrina contractual, se encuentra aquella que estima a la concesión como un acto unilateral, es decir como aquel acto del poder público el cual es ejercido a través de su potestad soberana.

Al respecto Olivera Toro establece que la sumisión del concesionario a que el Estado le transfiera una porción de las funciones que le corresponden, lleva implícita la idea de una situación de privilegio arbitrario para modificar o revocar el régimen a que está sujeta la concesión, cuando así lo exija el interés público.⁷⁰

En esta postura la concesión se somete a un mandato del poder público, a una situación legal y reglamentaria predeterminada, sin que la voluntad del

⁶⁷ Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1976, p. 238.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 240.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 242.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 245.

concesionario intervenga en ningún momento, ya que se concreta a aceptar las condiciones preestablecidas.

Al analizar lo anterior podemos determinar que en el caso de las concesiones que se otorga a particulares para prestar el servicio de transporte público, si existe la voluntad de estos de adquirir una concesión ya que se debe de tramitar de manera personal y seguir todo un procedimiento, pero los concesionarios se deben de acatar a las reglas y normas previamente establecidas por la autoridad y no pueden ejercer este nuevo derecho adquirido como ellos quieran, ya que la potestad del ejercicio de este servicio aún le corresponde al Estado.

El último supuesto en el cual se establece a la concesión como un acto mixto, es la más aceptada y tiene su origen en el derecho francés, en la cual se determina que la concesión está integrada por dos elementos: la situación reglamentaria y el contrato administrativo, del cual se desprenden dos fases: como acto unilateral y como acto contractual.⁷¹

La situación reglamentaria: resulta de la organización del objeto de la concesión y es la parte más importante, la situación contractual es generalmente de carácter financiero y está subordinada a aquella.

Olivera Toro establece, que esta postura resulta débil, por la imposibilidad de hacer una separación radical de estos dos aspectos, ya que se encuentran vinculados de tal suerte que lo que se cree pertenece a la organización y funcionamiento del servicio puede, al mismo tiempo, considerarse dentro del elemento financiero y viceversa.⁷²

Este supuesto reconoce además la existencia de una situación reglamentaria-contractual en donde se funden normas que el Estado puede modificar

⁷¹ Olivera Toro, Jorge, *op. cit.*, pp. 245- 247.

⁷² *Ibidem*, p. 245

unilateralmente, atendiendo a un fin de utilidad pública y normas de carácter contractual que establecen la garantía de equilibrio financiero para el concesionario.

Existen diversos autores que incorporan un nuevo elemento a esta teoría, por lo que establecen que el acto mixto se compone de: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.

En el acto reglamentario se fijan las normas a las cuales se debe de sujetar la organización, funcionamiento del servicio y dentro de él quedan comprendidas disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades de prestación de servicio, derechos de usuarios, etc.; como podemos analizar en las concesiones de transporte público existe un reglamento que es expedido por el órgano competente en el cual se van a establecer la organización y como se debe de prestar el servicio en lo referente a rutas, horarios, itinerarios, etc.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, la administración pública al ser el titular del derecho tiene la facultad de variar o modificar las condiciones en cualquier momento, de acuerdo con las necesidades que se deban de satisfacer con el servicio, esto sin que intervenga el consentimiento de los concesionarios.

El acto condición actualiza, en favor o en perjuicio del concesionario, todos los derechos y obligaciones previamente establecidos en la ley e incluso le imponen cargas que este debe de cumplir en el desempeño de su función, de la propia ley derivan las facultades que tienen los concesionarios para obtener ciertas franquicias fiscales.⁷³

El acto contractual en el cual está constituido por cláusulas que conceden ventajas pecuniarias al concesionario, además es aquí en donde se consagra la verdadera protección de sus intereses y la garantía de su inversión.

Por lo que al analizar las diversas teorías acerca de la naturaleza jurídica de las concesiones podemos llegar a la conclusión de que actualmente el otorgamiento de

⁷³ *Ibidem*, p. 247.

una concesión es un acto discrecional, el cual en su origen tenía una raíz diferente al ser considerado como un contrato o como un acto unilateral.

2.3 Procedimiento para el otorgamiento de la concesión

Este procedimiento se inicia con la solicitud de un particular, en el cual deben de cumplir los requisitos que exigen las diversas disposiciones legales, las cuales generalmente se publican un extracto en el Diario Oficial de la Federación, mismo que debe de seguir con el procedimiento previamente establecido por la autoridad competente dependiendo de cuál sea la materia de la concesión que desee obtener, ya que para cada una existe un procedimiento o requisitos diferentes.

Existen también, en diversos casos que antiguos concesionarios o personas que tiene interés se oponen a su otorgamiento, en este procedimiento de oposición hay escritos de las partes que fijan la controversia, ofrecimiento y desahogo de pruebas, alegatos y resoluciones que dicta la propia autoridad administrativa, si esta declara procedente la oposición no se otorga la concesión, si se rechaza, se continua con el procedimiento para el efecto de que si se cumple con los demás requisitos y si lo estima conveniente la autoridad, se otorgue la concesión. En todo caso quedan a salvo los derechos de las partes para acudir a la autoridad judicial federal, para que esta resuelva el conflicto de fondo entre ellas.⁷⁴

Este supuesto no encaja en las concesiones de servicio de transporte público en Michoacán, ya que es una autoridad la que tiene la facultad de determinar si se otorga o no la concesión en base a que el particular cumpla con los requisitos y el procedimiento previamente establecido, no puede influir antiguos concesionarios o personas ajenas en estas decisiones en la teoría, pero en la práctica existe un grupo o líder de transportistas que han monopolizado el otorgamiento de concesiones los cuales son actores importantes los cuales tienen una gran influencia al momento que la autoridad determina el número de concesiones que se otorgarán y las personas que van a recibirlas.

⁷⁴ Olivera Toro, Jorge, *op. cit.*, p. 252.

2.4 Formas de extinción de la concesión

Como se observó en el punto anterior, el otorgamiento de la concesión consiste en un acto discrecional a cargo del órgano de la administración facultado por ley para ello, es decir, su otorgamiento no interviene la voluntad de los particulares, pues estos únicamente se concretan a reunir los requisitos para su obtención, sin que sea obligatorio para el ente público otorgarla una vez satisfechos aquellos. En ese sentido, la concesión como tal, es un acto administrativo a través del tiempo y el espacio, pues la misma se otorga por un determinado tiempo dentro del cual se engendran derechos y obligaciones para su titular, es decir el concesionario.

Los modos de extinción de la concesión son varios, el más común es el cumplimiento del plazo, la falta de objeto o materia de la concesión, revocación, caducidad, rescisión.⁷⁵

En relación al cumplimiento del plazo, al terminarse el periodo previsto en la concesión concluye ésta, salvo en aquellos casos en que puede prorrogarse mediante un nuevo acto administrativo, el efecto más importante que produce el cumplimiento del plazo es el derecho de reversión, el cual consiste en que una vez transcurrido el plazo de la concesión, los bienes afectos ya sea al servicio público o a la explotación de los bienes del Estado, pasa a ser propiedad de éste sin necesidad de contraprestación alguna.⁷⁶

El cumplimiento del plazo es una de las causas de terminación de la concesión de servicio de transporte, ya que esta debe de ser renovada cada año mediante un procedimiento previamente establecido por la autoridad competente, y al no realizarse se tendrá por concluida la concesión y el derecho de prestar el servicio de transporte público.⁷⁷

Por su parte la falta de objeto o materia de concesión se presenta cuando se hace imposible la prestación del servicio público, como por ejemplo el agotamiento de los

⁷⁵ Olivera Toro, Jorge, *op. cit.*, p. 254.

⁷⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p. 395.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 396.

minerales de la concesión minera, la consecuencia será que se extinga por falta de objeto o materia.⁷⁸

La falta de objeto o materia de concesión en servicio de transporte público no podría materializarse, ya que la necesidad de la mayoría de la población es poder tener los medios necesarios para poder trasladarse, además de que es un derecho que debe de ser garantizado por el Estado, por lo tanto, mientras exista esta necesidad apremiante deberá de existir la figura de la concesión o deberá ser el propio Estado el que preste el servicio.

En cuanto a la revocación, la práctica administrativa en México se ha orientado a considerar como causa de revocación de las concesiones, la falta de cumplimiento del concesionario a las obligaciones que le impone el régimen jurídico de la misma.⁷⁹

La doctrina ha considerado dos restricciones muy claras a la potestad de revocación:

1. Cuando el acto administrativo que se pretende revocar ha servido de base a una sentencia judicial
2. Cuando como consecuencia de la creación del acto administrativo hayan surgido derechos a favor de terceros.⁸⁰

En el primer caso, se debe de considerar como una muralla en contra de la aplicación de la revocación, pues todo el mecanismo jurídico que culmina con una sentencia con fuerza de cosa juzgada se vería en peligro de quedar sin efectos, y en el segundo caso, se trata de proteger los derechos de terceros, adquiridos mediante el acto administrativo.⁸¹

Al analizar el anterior caso de extinción, se puede determinar que en las concesiones de transporte público opera esta forma de extinción, misma que está establecida en la Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de Michoacán de Ocampo y en el reglamento de esta, en la cual se establece que el titular del

⁷⁸ *Idem.*

⁷⁹ *Ibidem*, p. 397.

⁸⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p. 397.

⁸¹ *Ibidem*, p. 398.

poder ejecutivo tiene la facultad de dar por terminadas concesiones que fueron otorgadas por realizar un servicio distinto del expresamente concesionado, prestar el servicio fuera de la ruta que expresa la concesión, suspensión del servicio sin causa justificada, violación de tarifas o de horarios en perjuicio del usuario, falta de seguro del viajero, la comisión dolosa por parte del concesionario de algún hecho delictuoso con motivo del servicio que presta, traer el vehículo placas de servicio público que no correspondan al vehículo autorizado, utilizar el vehículo para transportar sustancias ilegales o estupefacientes o cuando así lo exige el interés general.

El procedimiento de revocación de la concesión otorgada se iniciará de oficio o a petición de cualquier persona interesada, el cual deberá notificarse en forma personal al concesionario, a efecto de que, dentro del término de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación, manifieste lo que a su interés convenga. En el caso de que el procedimiento de revocación de la concesión sea a petición de persona interesada, el escrito de solicitud podrá interponerse ante la COCOTRA.

Cuando el procedimiento sea iniciado a petición de un particular, éste deberá presentarse en un término no mayor de cinco días hábiles a ratificar su solicitud, ante la autoridad que la recibió, en caso de no hacerlo se tendrá por no presentada.

Por su parte la caducidad, esta opera cuando el concesionario está obligado a cumplir con ciertos requisitos establecidos en la ley, reglamento o acto de la concesión, dentro de determinado plazo, y no cumple con ellos, como, por ejemplo, cuando adquiere el equipo necesario para prestar el servicio público, o no inicia con la prestación de éste en el plazo previsto.

En las concesiones de servicio de transporte público la ley establece que se tiene que Renovar la concesión en los primeros sesenta días del año fiscal, cuando no se cumple con este requisito en el término previsto por la ley, el titular del ejecutivo tiene la facultad de revocar la concesión.

La rescisión es la facultad de una de las partes en un contrato o convenio para darlo por terminado si la otra parte incurre en el incumplimiento de sus obligaciones, solo operará esta causa de terminación en aquellos casos en que aún se celebren contratos concesión.⁸²

La rescisión no es figura que opere en las concesiones del servicio de transporte público ya que este no es considerado como un contrato concesión.

En cuanto al rescate, este opera en las concesiones de explotación de bienes del Estado, donde la autoridad administrativa, recupera los bienes que había concedido previamente, por causa de utilidad pública; la doctrina generalmente se orienta a precisar que en este caso, el Estado debe indemnizar al concesionario por las inversiones que hubiese efectuado y por la privación que se le hace del plazo de explotación, se dice que es rescate porque los bienes nunca salieron del dominio del Estado, solo se permitió el uso temporal de ellos al concesionario.⁸³

Esta figura tampoco opera en las concesiones de prestación de servicio de transporte público ya que es para la explotación de bienes del Estado y en esta es la explotación de un servicio público.

Renuncia, existe la posibilidad de que la concesión se extinga respecto del concesionario por renuncia que éste haga de los derechos que tenga a su favor, sin embargo, no puede existir solamente una renuncia llana y lisa, sino que dependerá de la importancia del servicio público o de las necesidades que el Estado tenga de explotar determinados bienes para que se pueda aceptar la renuncia de la concesión; en algunos casos podrá tratarse de un servicio obsoleto el cual no afecte las necesidades básicas de la comunidad.⁸⁴

En las concesiones de servicio de transporte público el concesionario puede renunciar a sus derechos solo debe de hacerlo mediante escrito ante la COCOTRA, el titular de la concesión perderá todos los derechos que se deriven de las mismas,

⁸² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p. 400.

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ *Idem.*

y, en consecuencia, el Ejecutivo del Estado, a través de esta instancia, podrá continuar la prestación del servicio por sí o a través de concesión o permiso.

Existen otros supuestos en que la necesidad o el interés público impongan la conveniencia de que la administración pública no acepte la renuncia mientras no se asegure o bien la transmisión de la concesión a terceros a que presten el servicio o exploten los bienes del Estado y aseguren la continuidad normal de esas actividades o que la propia administración se haga cargo de ellas.⁸⁵

La quiebra del concesionario que presta el servicio o explota los bienes del Estado, puede traer como consecuencia la extinción de la concesión y se estima que, en esos supuestos, las autoridades cuando se trate de servicios públicos de gran trascendencia para la colectividad deban asegurar la continuidad de estos.⁸⁶

Cuando se presentan las causas de incumplimiento que dan origen a la revocación o las causas que provocan la caducidad, se sigue por lo regular un procedimiento administrativo en el que la autoridad determina la existencia de esas causas, notifica al concesionario para que se manifieste lo que a derecho le corresponda o exhiba pruebas que acrediten que no incurrió en dicha falta y posteriormente se dicta un acto administrativo declarando ya sea la revocación o la caducidad de la concesión, o bien que continúe la vigencia de la misma.

2.5 Derechos y obligaciones de la concesión

Una vez otorgada la concesión, esta genera una serie de derechos y obligaciones la particular. Los derechos derivados de la concesión generalmente son personalísimos y el concesionario debe, sino ejecutarlos por sí mismo, si vigilar personalmente su ejercicio. Las concesiones amplían el ámbito patrimonial del

⁸⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p. 402.

⁸⁶ *Idem.*

concesionario y le permite obtener una utilidad derivada de su actividad y un rendimiento por sus inversiones.⁸⁷

En México, el régimen de concesión impone el principio de intransmisibilidad de los derechos derivados, o bien se permite la transmisión, llenando ciertos requisitos y con la autorización de la autoridad concedente.

Como obligaciones del concedente tenemos:

1. Ejercitar personalmente los derechos derivados de la concesión (o supervisar su ejercicio).
2. No transferir, enajenar o gravar los derechos derivados de la concesión sin el previo consentimiento de la autoridad competente.
3. Contar con los elementos personales, materiales y financieros para prestar los servicios públicos o efectuar la explotación de los bienes en condiciones óptimas.
4. No ceder, traspasar o gravar el equipo o los bienes destinados a la concesión, sin consentimiento de la autoridad concedente.
5. Realizar las obras necesarias para prestar el servicio público o la explotación de los bienes.
6. Prestar el servicio público o explotación de los bienes en los términos y condiciones que señalan las disposiciones legales.⁸⁸

En el caso de las concesiones que se otorgan para la prestación de servicio de transporte público, los concesionarios tendrán la obligación de:

1. Cumplir con la prestación de los servicios públicos de transporte y con las normas que impongan las autoridades competentes, así como acatar la ley y reglamento que la regula.
2. Adquirir seguro de viajero para la unidad en que preste un servicio público concesionado.

⁸⁷ Olivera Toro, Jorge, *op. cit.*, p. 262.

⁸⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p. 403.

3. Mantener los vehículos en buen estado general mecánico, eléctrico, de pintura y presentación,
4. Inscribir en lugar visible y en el exterior del vehículo autorizado, el nombre completo y domicilio del concesionario, así como el número de la concesión respectivas.
5. Prestar el servicio, salvo que exista causa justificada para no darlo.
6. Renovar la concesión en los primeros sesenta días del año fiscal, en los términos que marca la Ley de Ingresos del Estado.
7. Sujetarse a las tarifas autorizadas y respetar los horarios e itinerarios.
8. Vigilar que los vehículos autorizados sean manejados sólo por quienes tengan licencia de chofer de servicio público en vigor.
9. Tratar con respeto, cortesía y atención a las personas que utilicen sus servicios y a la población en general.⁸⁹

⁸⁹ Olivera Toro, Jorge, *op. cit.*, p. 264.

CAPÍTULO 3

PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR UNA CONCESIÓN DE TRANSPORTE PÚBLICO EN MICHOACÁN, ESTADO DE MÉXICO, CIUDAD DE MÉXICO, JALISCO

SUMARIO: 3.1 Procedimiento para otorgar una concesión en Michoacán. 3.2 Procedimiento para otorgar una concesión en el Estado de México. 3.3 Procedimiento para otorgar una concesión en CDMX. 3.4 Procedimiento para otorgar una concesión en Jalisco.

En el capítulo tercero se hará un análisis descriptivo del procedimiento y requisitos necesarios para el otorgamiento de las concesiones en el estado de Michoacán, así como una breve reseña histórica de la creación de la COCOTRA y del fundamento legal que lo regula.

3.1 Procedimiento para otorgar una concesión en Michoacán

Es obligación del titular del Poder Ejecutivo del Estado la prestación del servicio de transporte público, por lo cual lo va a realizar a través de la Comisión Coordinadora del Transporte Público (COCOTRA) y la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente; las cuáles serán las autoridades encargadas de otorgar las concesiones en Michoacán.

Cabe señalar que la COCOTRA, es un órgano desconcentrado de la Administración Pública Estatal, dependiente de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente.

Los órganos desconcentrados, son aquellas entidades jerárquicamente subordinadas a las dependencias, con facultades específicas para resolver asuntos en la materia encomendada de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Los órganos desconcentrados cuentan con autonomía administrativa, pero no tienen responsabilidad jurídica ni patrimonio propio.⁹⁰

Es importante señalar que los recursos ejercidos por los órganos administrativos desconcentrados forman parte del gasto del Ramo Administrativo que los coordina sectorialmente.⁹¹

⁹⁰ Cocotra, *Manual de procedimientos de la Comisión Coordinadora del Transporte Público de Michoacán*, Michoacán, 2007, p. 5, [http://publicadorlaip.michoacan.gob.mx/75/2016/12-Manual %20 Procemientos%20COCOTRA.PDF](http://publicadorlaip.michoacan.gob.mx/75/2016/12-Manual%20Procemientos%20COCOTRA.PDF).

⁹¹ Cocotra, *op. cit.*, p. 6.

Los órganos desconcentrados por servicio están destinados a la prestación de servicios públicos que son atribuidos al Estado, como ocurre con la COCOTRA que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, que tiene encomendada tramitar las concesiones de servicio de transporte público en conjunto con dicha Secretaría.

Doctrinalmente los servicios públicos se agrupan en dos hemisferios: los propiamente dichos o propios, caracterizados por ser creados por ley y atribuidos a la administración pública, sin perjuicio de que los presten a los particulares bajo el régimen de concesión; y los servicios públicos impropiedades dichos o virtuales, los cuales no son creación de la ley ni atribuidos a la administración pública, pese a lo cual, al igual que los propiamente dichos, satisfacen una necesidad de carácter general, bajo un régimen exorbitante del derecho ordinario, su prestación está a cargo de particulares que obtienen permiso para tal efecto.⁹²

Los órganos desconcentrados dependen en todo momento del órgano administrativo al que se encuentran subordinados, sin embargo, el organismo no guarda una relación de subordinación jerárquica respecto a los otros órganos que forman parte de la administración pública central.⁹³

Se considera importante conocer los antecedentes históricos, que dieron origen a la COCOTRA, como la institución que regular el transporte público en Michoacán.

La Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de Michoacán de Ocampo, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el 14 de julio de 1982, mediante la cual se creó la Dirección de Transportes, dependiente de la Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas.

A partir del 2 de junio de 1994 se crea la Comisión Coordinadora del Transporte Público de Michoacán, mediante decreto administrativo, publicado en el Periódico Oficial del Estado N° 35, para fijar las directrices en materia de servicio público de autotransporte.

⁹² *Idem*, p. 6.

⁹³ *Ibidem*, pp. 6- 7.

A raíz de las reformas que se realizaron en los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Michoacán, a través de las cuales se realizan las modificaciones en materia de transporte y las atribuciones que ejecutaba la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, las cuales se trasladaron a la Secretaría de Comunicaciones y Obras, lo cual dio origen a que se expidiera el Reglamento de la Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de Michoacán publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 30 de Abril de 1998, el cual tenía como finalidad establecer las facultades relativas a las políticas de concesión.⁹⁴

La Comisión Coordinadora del Transporte Público de Michoacán, adquiere su categoría legal de organismo público desconcentrado, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, después de las diversas reformas que se realizaron en la Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de Michoacán; en el cual se le atribuyen a la COCOTRA las facultades que le correspondían a la extinta Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas.⁹⁵

El 12 de abril de 2002 a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, se le transfiere las atribuciones de planeación, control, viabilidad, permisos y concesiones para la prestación de servicio público que tenía la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas a la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, posteriormente el 15 de julio del 2002 se publica en el Periódico Oficial el Acuerdo Administrativo mediante el cual la Comisión Coordinadora del Transporte Público de Michoacán, se sectoriza a la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente.⁹⁶

El día 18 de febrero del 2004, se publica en el Periódico Oficial del Estado, reformas al Reglamento de la Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de Michoacán de Ocampo, se derogan las atribuciones otorgadas en el artículo 4º, a

⁹⁴Cocotra, *op. cit.*, p. 8.

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ Cocotra, *op. cit.*, p. 8.

la Comisión Coordinadora del Transporte Público de Michoacán, transfiriéndose éstas a la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente.⁹⁷

El 31 de marzo de 2004, se publican en el Periódico Oficial del Estado, reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, mediante la cual se establece como atribución de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, el otorgar concesiones y permisos para prestar servicios públicos de transporte en el Estado.⁹⁸

El procedimiento y requisitos para el otorgamiento de concesión en el Estado de Michoacán se encuentra establecido en la Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de Michoacán y en el Reglamento de la Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de Michoacán.

El otorgamiento de la concesión para prestar el servicio público de transporte estará sujeto a los requerimientos de la planeación del tránsito y transporte en el Estado, y con base a los estudios y dictámenes técnicos que al efecto realice la Comisión Coordinadora del Transporte Público de Michoacán, quien formulará en su caso a declaratoria de necesidad pública de servicio y las modalidades en que se requiere el mismo.

Los lineamientos y criterios para la elaboración de los estudios mencionados se establecerán en forma conjunta con la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, así como el formato de resolución para el otorgamiento de concesiones.

El titular de la COCOTRA publicará en el Periódico Oficial del Estado y en uno de los diarios de mayor circulación en la entidad, un dictamen que contenga el balance entre la oferta y la demanda del servicio público de autotransporte en todas sus modalidades, mismo que podrá, en su caso, contener la declaratoria de necesidad pública del servicio; una vez publicada la declaratoria de necesidad pública del servicio, la COCOTRA, tendrá un término de quince días hábiles para la expedición de la convocatoria.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 9.

⁹⁸ *Idem*.

Las personas interesadas en realizar el trámite para obtener una concesión para la prestación del servicio público de transporte deberán comparecer de forma personal y directa a las oficinas de COCOTRA a la Ventanilla Única a entregar su solicitud en original y copia acompañada de los documentos y requisitos señalados en el artículo 15 de la Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de Michoacán:

- a) Copia certificada del acta de nacimiento;
- b) Presentar licencia de chofer del servicio público vigente, y en el caso de ser mayor de 60 años credencial de elector;
- c) Carta de no antecedentes penales expedida por la Procuraduría General de Justicia del Estado, de residencia y buena conducta por los ayuntamientos del lugar donde sea solicitada la concesión;
- d) Presentar factura del o los vehículos que se destinarán a la prestación del servicio, los que deberán tener una antigüedad máxima de doce años, y pago de tenencia al corriente, en caso de permiso provisional temporal el vehículo a registrar deberá portar placas del servicio particular a nombre del interesado;
- e) Presentar proyecto que ponga de manifiesto la forma en que el solicitante llevará a cabo la prestación del servicio público;
- f) Certificado de no concesión, expedido por la Dirección de Transportes.

Cabe señalar que no se cumple con el requisito en el cual se establece que las unidades que prestarán el servicio de transporte público no tengan una antigüedad mayor de doce años, ya que como se ha observado la gran mayoría del transporte público en Michoacán, son unidades antiguas y además están en mal estado físico y mecánico, lo cual representa un daño ambiental como a la seguridad de los usuarios.

Las personas morales interesadas en obtener una concesión para la prestación de del servicio público de transporte deberán de igual manera que las personas físicas, presentar su solicitud ante las oficinas de COCOTRA en original y copia con los requisitos establecidos en el artículo 16 de la citada Ley:

- a) Copia certificada de la escritura constitutiva de la sociedad, así como copia del Acuerdo de Registro ante la autoridad competente. Cuando la sociedad ya sea concesionaria, se citará su número de escritura constitutiva y se acompañará con copia certificada del registro anterior;
- b) Acreditar la personalidad jurídica del representante legal;
- c) Presentar, facturas o carta facturas de los vehículos que se destinarán a la prestación del servicio. En caso de permiso provisional el vehículo a

- registrar deberá portar placas del servicio particular a nombre del interesado; y,
- d) Presentar proyecto que ponga de manifiesto la forma en que se llevará a cabo la prestación del servicio público. Cuando se trate de establecer nuevos sistemas o rutas se agregarán los planos y documentos donde se especifiquen dichos sistemas, itinerarios a seguir y el equipo que se pretende utilizar.

Posteriormente a la fecha de presentación de la solicitud la COCOTRA tendrá un plazo de 15 días hábiles, para revisar la solicitud y en caso de encontrar una irregularidad, deberá de notificárselo al interesado para que este pueda subsanarlo en un plazo de 15 días hábiles; dicha notificación se hará por medio de correo certificado y mediante aviso que se fije durante 3 días en el estrado de dicha oficina. En el supuesto de que no sea subsanada las irregularidades por el solicitante en el plazo señalado se tendrá esta como rechazada y se procederá a su archivo.

La COCOTRA, a través de la Director de Planeación y Proyectos, realizará el estudio comparativo y los dictámenes correspondientes además analizará los expedientes con el objeto de emitir opinión técnica sobre el sentido en que deba dictarse la resolución sobre las solicitudes presentadas.

Posteriormente se procederá a elaborar un proyecto de resolución con base en el dictamen técnico positivo el cual se deberá de someter para su autorización al Coordinador General, cuando este da el visto bueno al dictamen técnico presentado y al proyecto de resolución, se remite el expediente a través de la Dirección de Asuntos Jurídicos al titular de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, para su revisión y acuerdo para firmas de resolución y título de concesión.

El Secretario de Urbanismo y Medio Ambiente revisará el dictamen técnico, proyecto de resolución y el título de concesión, y acuerda con el Coordinador General de la COCOTRA la firma de los documentos respectivos.

Una vez que es aceptado se deberá de notificar a través de correo certificado al interesado, así como se deberá de publicar dentro de los diez días siguientes en el Periódico Oficial del Estado y en un diario de los de mayor circulación en la entidad; una vez notificado el interesado deberá de presentar los requisitos establecidos el artículo 13 y 14 del reglamento así como presentar la póliza de seguro de viajero de

una compañía aseguradora reconocida a nivel nacional, además de realizar el pago en el Módulo de la Tesorería General.

Cabe señalar que la gran mayoría de unidades que prestan el servicio de transporte público no cuentan con un seguro de viajero, lo cual representa un peligro para los usuarios, ya que en el supuesto de sufrir un accidente automovilístico, el concesionario no se hace responsable de los daños físicos que este pueda sufrir, ni del pago de daño a terceros que la unidad pueda ocasionar, por lo cual si se implementará un procedimiento que tuviera la transparencia necesaria, se podrá subsanar y aplicar los diversos requisitos que son ignorados por las autoridades, lo cual no solo representaría un beneficio para los concesionarios sino para los usuarios del servicio público.

A continuación, en la tabla 1 se sintetiza el procedimiento para el otorgamiento de concesión de transporte público en Michoacán:

Tabla 1: Procedimiento para otorgar concesiones en Michoacán.

	Descripción de la actividad	Puesto y área	Insumo	Salida
1	Presenta solicitud por escrito y requisitos establecidos para la prestación de un servicio de transporte público.	Solicitante		Solicitud y registro
2	Recibe documentos, captura en banco de datos y procede a realizar revisión cuantitativa de la solicitud y de sus anexos. Si encuentra algún faltante lo hará saber al interesado al momento para que complemente la información faltante en el plazo de 15 días hábiles. Si no presenta la información faltante en dicho plazo, se tendrá por rechazada la solicitud y ésta se archivará. Si no tiene faltante de documentación se turna para la elaboración del estudio técnico respectivo, y se emite respuesta al peticionario donde se le informa que	Jefe del Depto. de Autorización y Gestión (Ventanilla Única)	Solicitud	Solicitud rechazada

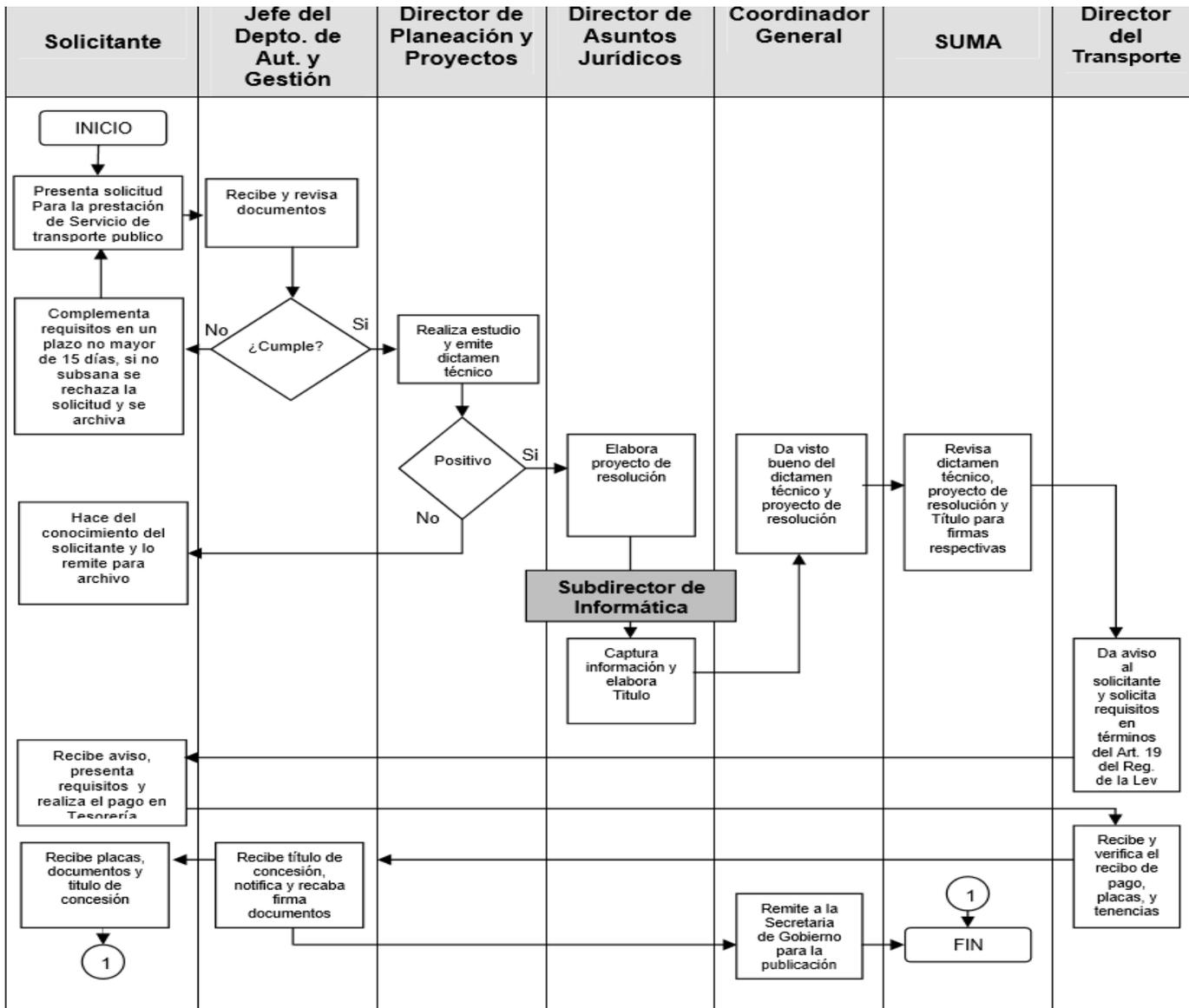
	será evaluada en función de la oferta y la demanda del transporte en el Estado			
3	Realiza estudio comparativo y emite dictamen técnico. Si es positivo se turna para la elaboración de la resolución jurídica. Pasa al punto 5	Director de Planeación y Proyectos	Solicitud y requisitos	Dictamen técnico positivo
4	Si el dictamen es negativo éste se hará del conocimiento del solicitante y remite para su archivo	Director de Planeación y Proyectos		Dictamen técnico negativo Notificación
5	Elabora proyecto de resolución con base en el dictamen técnico positivo y somete para su autorización consideración al Coordinador General	Director de Asuntos Jurídicos	Dictamen técnico positivo	Proyecto de Resolución
6	Captura información, elabora Título de Concesión y lo presenta al Coordinador General para su visto bueno.	Subdirector de Informática	Proyecto de Resolución	Título de concesión
7	Da visto bueno del dictamen técnico, proyecto de resolución jurídica y Título de Concesión, y una vez que la Dirección del Transporte integra el Expediente, lo remite a través de la Dirección de Asuntos Jurídicos al titular de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, para su revisión y acuerdo para firmas de resolución y título de concesión.	Coordinador General	Dictamen técnico, proyecto de resolución y Título de concesión	Expediente
8	Revisa dictamen técnico, proyecto de resolución y Título de concesión, y acuerda con el Coordinador General de la COCOTRA la firma de los documentos respectivos	Secretario de Urbanismo y Medio Ambiente	Expediente	Resolución y Título de Concesión firmados
9	Integra expediente y comunica al interesado sobre el sentido del proyecto de resolución y solicita requisitos en los términos del artículo 19, párrafo segundo del Reglamento de la Ley de	Director del Transporte	Expediente	Notificación

	Comunicaciones y Transportes del Estado de Michoacán de Ocampo			
10	Recibe aviso presenta requisitos y procede a realizar el pago en el Módulo de la Tesorería General.	Solicitante	Notificación	Requisitos y recibo de pago
11	Recibe documentos y placas del Módulo de la Tesorería y verifica recibo de pago, fotos, placas, y tarjeta de circulación y turna al Departamento de Autorización y Gestión para su entrega.	Director del Transporte	Recibo de pago y requisitos	Expediente
12	Recibe Título de Concesión, notifica, recaba firma, huella digital y entrega placas, tarjeta de circulación, engomado y Título de Concesión	Departamento de Autorización y Gestión (Ventanilla Única)	Título de Concesión firmado	Notificación entrega de título y placas
13	Recibe placas, documentos y Título de Concesión	Solicitante (concesionario)	Título autorizado	
14	Remite a la Secretaría de Gobierno para la publicación en el Periódico Oficial del Estado de las resoluciones	Coordinador General		Oficio y resoluciones

Fuente: COCOTRA, *op. cit.*, pp 14- 15.

A continuación, en la tabla 2 se realiza un esquema de cómo se otorgan las concesiones en COCOTRA.

Tabla 2: Flujoograma de procedimiento para otorgar concesiones en Michoacán.



Fuente: COCOTRA, op. cit., p. 16.

3.2 Procedimiento para otorgar una concesión en el Estado de México

El Estado de México al igual que otras entidades federativas contemplan una regulación respecto del transporte público, la “Secretaria de Movilidad va a ser el órgano de la administración pública centralizada, encargado de regularizar lo que

respecta a la entrega de concesiones y permisos para llevar a cabo la movilidad de personas a través del transporte público.

Cabe destacar primeramente que se entiende por una concesión del transporte público en el Estado de México, de tal suerte que es definida por la propia ley:

Como el acto administrativo por el cual el titular del Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría, autoriza a sociedades mercantiles mexicanas, constituidas como sociedades anónimas de capital variable, para prestar un servicio público de transporte, en los términos y condiciones que la propia ley y su reglamentación señalan, que para surtir efectos deberán estar inscritas en el Registro Público Estatal de Movilidad.⁹⁹

Por lo que una concesión se entiende como una cesión de derechos que da el Gobierno del Estado de México a favor de particulares o de empresas, para proporcionar servicios de transporte público.

Dicha dependencia es regulada conforme la Ley Orgánica de la Administración Pública Centralizada que en su artículo 33 señala:

“Artículo 33.- La Secretaría de Movilidad es la dependencia encargada de planear, formular, dirigir, coordinar, gestionar, evaluar, ejecutar y supervisar las políticas, programas, proyectos y estudios para el desarrollo del sistema integral de movilidad, incluyendo el servicio público de transporte de jurisdicción estatal y de sus servicios conexos”.¹⁰⁰

De igual manera en dicho numeral en su fracción VIII, señala específicamente las atribuciones que a nuestro tema interesa:

VIII. Otorgar, modificar, revocar, rescatar, sustituir o dar por terminadas las concesiones para la prestación del servicio público de pasajeros colectivo, individual, mixto, y el servicio de arrastre, salvamento, guarda, custodia y depósito de

⁹⁹ Ley de Movilidad del Estado de México, legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig222.pdf

¹⁰⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig017.pdf

vehículos, y fijar los requisitos mediante disposiciones de carácter general para su otorgamiento, con excepción del transporte masivo o de alta capacidad. El proceso de otorgamiento será inscrito en el Registro Estatal de Transporte y publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", mediante convocatoria, señalando el procedimiento de asignación y el resultado de esta; con excepción del transporte masivo o de alta capacidad.¹⁰¹

En el Estado de México para el transporte de personas y que es sujeto de concesión se divide en:

- a) Colectivo, el que se opera con vehículos tipo autobús u otros de capacidad intermedia o mínima de once pasajeros.
- b) Masivo, el que se opera en vías específicas, con rodamiento técnico especializado y con equipo vehicular especial. Cuando el transporte masivo se opere sin las características antes indicadas, los vehículos deberán contar con cien o más asientos cada uno; tratándose de vehículos articulados dicha prescripción es aplicable a cada uno de los vehículos que se articulen.
- c) Mixto, el que se opera transportando en el mismo vehículo, pasaje y carga.

De igual manera el individual que se divide en:

- a) Individual en automóvil de alquiler de sitio, el que se opera con vehículos de cuatro puertas, sin incluir la del portaequipaje, con un máximo de cinco asientos y un mínimo de cuatro asientos incluido el del operador y que realizan cobro de tarifa autorizada por cada servicio, no por pasajero, teniendo una base determinada por la autoridad de transporte.
- b) Individual en automóvil de alquiler de radio servicio, el que se opera con vehículos de cuatro puertas sin incluir la del portaequipaje, con cinco asientos incluido el del conductor, que realizan cobro por servicio y no por pasajero y se contratan a través del servicio telefónico o por cualquier otro medio electrónico de comunicación o en la base que tuvieren autorizada, debiendo contar con frecuencia de radio otorgada por el Gobierno Federal.
- c) Individual en automóvil de alquiler sin base, el que se opera con vehículos de cuatro puertas, sin incluir la del portaequipaje, con un máximo de cinco asientos y un mínimo de cuatro asientos incluido el del operador y que realizan cobro de tarifa autorizada por cada servicio, no por pasajero, sin que tengan autorizada base alguna, ni puedan realizarla.

¹⁰¹ *Idem.*

El artículo 16 del Reglamento del transporte público y servicios conexos para el Estado de México señala las particularidades de las concesiones para la prestación del servicio público de transporte, asimismo las reglas que deberán acatar aquellos concesionarios ya sean estos particulares o personas morales:

- Para servicio regular de pasaje en sus modalidades de colectivo y mixto sólo se podrán otorgar a personas morales mexicanas constituidas en forma de sociedad mercantil que reúnan los requisitos que establece el Código Administrativo para el Estado de México, así como el Reglamento del transporte público y servicios conexos para el Estado de México. Para transporte masivo las concesiones se otorgarán a sociedades mercantiles constituidas conforme a las leyes mexicanas, a organismos descentralizados, a fideicomisos o a empresas de participación estatal.
- Para servicio discrecional de pasaje en cualquiera de las modalidades de servicio individual, se podrán otorgar a personas físicas o morales mexicanas. Ninguna persona física podrá ser titular de más de dos concesiones para la modalidad de que se trate.
- La duración de las concesiones no podrá ser mayor de diez años para toda clase de servicio de transporte, excepto el transporte masivo, cuya duración se determinará considerando las disposiciones del artículo 732 del Código administrativo para el Estado de México.
- Salvo lo dispuesto en el Código administrativo o en este Reglamento, las concesiones no podrán ser objeto de venta, arrendamiento, usufructo, comodato, o cualquier acto nominado o innominado mediante el cual se transmita su uso ó titularidad, ni podrán ser materia de embargo o gravamen alguno cualquiera que fuere su origen o denominación, iguales prevenciones se aplicarán respecto de los bienes de dominio público, que fuere necesario utilizar por los sistemas de transporte masivo.

El mismo reglamento establece dos formas de obtener una concesión de transporte público siendo estas:

- a) “Se otorgarán por concurso las concesiones que se refieran a servicios de nueva creación para atender determinada necesidad pública insatisfecha.
- b) Se otorgarán a través de asignación directa las concesiones que fueren necesarias para adecuar los servicios existentes y en operación, a nuevas demandas de servicio que impliquen la ampliación de los existentes.”

El artículo 19 establece el procedimiento para el otorgamiento de concesiones por concurso, el cual se sujetará a lo siguiente:

1. Con base en los planes de desarrollo urbano y sus programas y atendiendo al avance de estos, de oficio la autoridad de transporte determinará durante el mes de febrero de cada año si es o no procedente realizar estudios técnicos para declarar la existencia de necesidad pública de transporte que deba ser satisfecha con servicios de nueva creación.
2. En caso de que se determine la realización de estudios para declarar la existencia de necesidad pública de transporte, estos deberán contener todos los elementos necesarios para su viabilidad
3. Realizado el estudio a que se refiere la fracción anterior, si del mismo se advierte necesidad pública insatisfecha, la autoridad de transporte expedirá la declaratoria correspondiente en la que se expresará lo siguiente: a) Breve relación de los antecedentes. b) Consideraciones técnicas y legales que funden la declaratoria. c) Determinación de la zona geográfica en la que ha de prestarse el servicio, d) Clasificación, modalidad y tipo de servicio con el que habrá de satisfacerse la necesidad pública a que se refiera la declaratoria. e) Número de concesiones que habrán de licitarse para la satisfacción del servicio. f) Los demás datos que se estimen necesarios para aclarar o completar la anterior información.
4. Emitida la declaratoria de necesidad pública, la autoridad de transporte expedirá la convocatoria que contendrá: a) Área geográfica que comprenderá el servicio. b) Determinación del incremento del servicio señalando el número de concesiones que habrán de licitarse. c) Clasificación, modalidad y tipo de servicio que deberá proporcionarse. d) Plazo en el que deberá iniciarse la prestación del servicio. e) Vigencia de las concesiones. f) Lugar, horario y

término dentro del cual deberán presentarse las solicitudes de los concursantes, así como indicación de los documentos que deberán adjuntarse. g) Tratándose de transporte masivo, el lugar, horario y periodo en el que se venderán las bases de licitación y costo de estas. Las bases de licitación contendrán además de las menciones a que se refiere esta fracción, las que estime necesarias la autoridad del transporte y se complementarán con los estudios técnicos especializados en la materia.

5. La autoridad de transporte podrá modificar la convocatoria y las bases de licitación por causas sobrevenidas de interés general, caso fortuito o fuerza mayor. Las modificaciones se publicarán en el mismo medio utilizado para la publicación de la convocatoria, y se notificará personalmente a los adquirentes.¹⁰²

En lo que respecta a la asignación directa de concesiones, se hará por la autoridad de transporte con base a los resultados del estudio técnico mencionado en líneas que anteceden el cual se ordenará de oficio el mes de junio de cada año, los estudios técnicos y los acuerdos de asignación directa de concesiones, se inscribirán o anotarán según corresponda, en el Registro Estatal del Transporte e Infraestructura Vial, lo anterior para dar justificación y legalidad al otorgamiento de concesiones.¹⁰³

3.3 Procedimiento para otorgar una concesión en Ciudad de México

La administración pública de la CDMX tiene la obligación de prestar los servicios de transporte público, ya sea en forma directa o mediante concesiones a particulares; ya que la movilidad es un derecho que tienen todas las personas y la colectividad a realizar el efectivo desplazamiento de individuos y de bienes para acceder mediante

¹⁰² Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig017.pdf.

¹⁰³ Ley de Movilidad del Distrito Federal, http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2018/LEY_MOVILIDAD_DISTRITO_FEDERAL_02_04_2018.pdf.

los diferentes modos de transporte, a un sistema de movilidad el cual pueda satisfacer sus necesidades y pleno desarrollo. En todo caso el objeto de la movilidad será la persona.

El órgano encargado para otorgar las concesiones en Ciudad de México será la Secretaría de Movilidad (SEMOVI), a través de su Dirección General de Servicio Público de Transporte Individual la cual a su vez tendrá una Subdirección de Permisos y Concesiones.

En el artículo 9 fracción XX de la Ley de Movilidad del Distrito Federal establece a la concesión como un acto administrativo por virtud del cual la Secretaría confiere a una persona física o moral la prestación temporal del servicio de transporte público de pasajeros o de carga, mediante la utilización de bienes del dominio público o privado del Distrito Federal.¹⁰⁴

Asimismo, en ese mismo artículo en la fracción XI establece como concesionario persona física o moral que es titular de una concesión otorgada por la Secretaría, para prestar el servicio de transporte público de pasajeros y/o de carga.¹⁰⁵

En el servicio de transporte colectivo de pasajeros, sólo se otorgarán concesiones a personas morales.

La Ley de Movilidad establece en su artículo 85 la clasificación del servicio de transporte concesionado en: Corredores, colectivo, individual, metropolitano y de carga; aunque para el estudio de esta tesis solo se analizará el colectivo y el individual, ya que en el Estado de Michoacán no existen las demás clases de transporte concesionado.

El Jefe de Gobierno emitirá la declaratoria de necesidad respectiva en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, posteriormente la Secretaría de Movilidad publicará el estudio técnico del balance entre la oferta y la demanda, en el cual se justifiquen

¹⁰⁴ Ley de Movilidad del Distrito Federal, http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2018/LEY_MOVILIDAD_DISTRITO_FEDERAL_02_04_2018.pdf

¹⁰⁵ *Idem.*

la necesidad de otorgar concesiones o incrementarlas; una vez publicada la convocatoria en el cual se establezcan los requisitos y reglas de operación las personas físicas o morales interesadas deberán de acudir ante la Secretaría de Movilidad para cumplir con el procedimiento previamente establecido.

Previo al otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio público de transporte, los solicitantes deberán acreditar los siguientes requisitos establecidos en la Ley de Movilidad en su artículo 92:

- a) Contar con una edad mayor de dieciocho años y ser de nacionalidad mexicana;
- b) Acreditar su capacidad técnica administrativa y financiera para la prestación del servicio;
- c) Presentar carta de objetivos y plan de trabajo, que ponga de manifiesto la forma en que se prestará el servicio de transporte público;
- d) Presentar el programa anual de mantenimiento de la unidad o parque vehicular objeto del transporte;
- e) Presentar el programa para la sustitución o cambio de la unidad o parque vehicular;
- f) Presentar declaración y programa sobre la adquisición de la tecnología requerida que le permita participar de las concesiones;
- g) Declarar bajo protesta de decir verdad, acerca de si el solicitante tiene algún servicio de transporte establecido, y en caso afirmativo, sobre el número de concesiones o permisos que posea y de los vehículos que ampare;
- h) Presentar documento de autorización para que la Secretaría verifique la debida observancia de las prestaciones de seguridad social ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, durante la vigencia de la concesión;
- i) Cumplir con los requisitos exigidos en esta y otras leyes, en la Declaratoria de Necesidades y en las bases de licitación, en su caso.

En el artículo 93 de la Ley de Movilidad, se establece que las personas morales además de los requisitos anteriores tendrán que:

- a) Acreditar su existencia legal y personalidad jurídica vigente de su representante o apoderado, así como, presentar sus estatutos en términos de la Ley de Inversión Extranjera y en su objeto social deberá considerar expresamente, la prestación del servicio de transporte de pasajeros;
- b) Garantizar su experiencia y solvencia económica; y
- c) Presentar el programa general de capacitación que se aplicará anualmente a sus trabajadores, en su caso.

La Secretaría otorgará concesiones, bajo invitación restringida, cuando se trate de servicios complementarios a los ya existentes; servicios que los concesionarios

hayan dejado de operar; por renuncia a los derechos derivados de la concesión, o por resolución de autoridad competente; en los demás casos se seguirá el procedimiento de licitación pública. La Secretaría contará con un Comité Adjudicador que tendrá por objeto otorgar las concesiones, sin necesidad de sujetarse a los procedimientos previamente establecidos.

Las concesiones para la explotación del servicio de transporte público que se otorguen a las personas físicas serán individuales y no podrán amparar más de una unidad. En el caso de personas morales la concesión incluirá el número de unidades que sean necesarias para la explotación del servicio en forma adecuada. Sin embargo, ninguna persona física o moral puede ser titular de más de cinco concesiones, para efecto de evitar prácticas monopólicas.

A continuación, se realiza una tabla con el contenido de cada uno de los pasos que deben de realizarse para solicitar una concesión, así como el tiempo que requiere cada uno de los procedimientos.

Tabla 3: Manual Administrativo de la Secretaría de Movilidad (SEMOVI).

NO.	Actor	Actividad	Tiempo
1	Director General del Servicio de Transporte Público Individual	Recibe propuestas de los interesados en solicitar la concesión, evalúa y determina el cumplimiento.	5 días
	¿Cumple con los	requisitos establecidos?	
		NO	
2		Registra trámite no concluido y entrega al interesado de los documentos presentados	20 minutos
		Fin del procedimiento	
		SI	
3		Integra expediente con documentos requeridos de cada petionario y lo registra al sistema	1 hora
4		Entrega expedientes a la Dirección General del Servicio de Transporte Público Individual para el trámite precedente	1 hora
5		Realiza relación de expedientes con la información necesaria para análisis y presentación del Comité de Adjudicación.	1 día
6		Resguarda expedientes en archivo conforme a los lineamientos de integración de archivo en trámite	1 hora

7		Somete a consideración del Comité Adjudicador las propuestas evaluadas	1 horas
8		Recibe del Comité Adjudicador dictamen del otorgamiento de la concesión a la Dirección General del Servicio de Transporte Público Individual para el trámite correspondiente	3 horas
9		Informa mediante oficio a los petitionarios la resolución del Comité Adjudicador para el otorgamiento de concesión	1 hora
	¿El resultado es	favorable?	
10		NO	
		Integra en expediente acuse y da aviso al solicitante que el resultado no fue favorable	20 minutos
		FIN DEL PROCEDIMIENTO	
		SI	
11		Informa los trámites conducentes a realizar, integra expediente, acuse	20 minutos
12		Realiza registro en el sistema con la información pertinente para el trámite de otorgamiento de la concesión	1 hora
13		Emite y entrega al petitionario línea de captura por concepto de pago de otorgamiento de concesión	10 minutos
14		Solicita se inicie trámite de expedición de título concesión (en caso de persona moral) o entrega comprobante de pago por concepto de pago de concesión (persona física) conforme a los tiempos, lineamientos y requisitos establecidos por la SEMOVI	10 minutos

Fuente: Secretaría de Movilidad (SEMOVI), Estado de México, 2019, pp. 275- 276, <https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Manual%20Final%20Aprobado%2023%20dic%2019.pdf>.

3.4 Procedimiento para otorgar una concesión en Jalisco

Para el estudio del otorgamiento de concesiones de transporte público en el estado de Jalisco se analizará la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, el Reglamento General de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco y el Reglamento para Regular el Servicio de Transporte Público Colectivo, Masivo, de Taxi y Radiotaxi en el Estado de Jalisco, así como los órganos encargados del

otorgamiento de dichas concesiones que son la Secretaría de Movilidad del estado de Jalisco con apoyo del Instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

Es de utilidad pública e interés general, la prestación de los servicios públicos de transporte en cualquiera de sus modalidades ya sea a través de un organismo descentralizado, o bien, por conducto de personas físicas o jurídicas a quienes mediante concesiones, permisos o subrogaciones el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Movilidad encomiende la realización de dichas actividades.

La Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco en su artículo 5 fracción VII contempla la figura de la concesión como el acto administrativo por el cual el titular del Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Movilidad, autoriza a las personas físicas o jurídicas, para prestar un servicio público de transporte, en los términos y condiciones que la propia ley señala.¹⁰⁶

Las personas físicas o jurídicas que cuenten con una concesión deberán estar inscritas en el Registro Estatal, además las concesiones únicamente se otorgarán a personas de nacionalidad mexicana, físicas o morales.

Para el caso de renovación de concesión para el transporte masivo o colectivo de pasajeros, la persona física o jurídica, deberá solicitarlo por escrito seis meses previos a su vencimiento, acompañando la documentación requerida.

La Secretaría determinará, de conformidad con los estudios y datos proporcionados por el Instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, el número de concesiones que el Ejecutivo otorgará en cada modalidad del transporte, y aprobará la convocatoria, para que los interesados presenten sus solicitudes.

La Secretaría de Movilidad, otorgará las concesiones a las personas físicas o jurídicas, bajo los principios de imparcialidad, legalidad y transparencia, observando el siguiente procedimiento, establecido en la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco artículo 122:

¹⁰⁶ Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, https://setrans.jalisco.gob.mx/sites/setrans.jalisco.gob.mx/files/08-10-13-ii_0.pdf.

1. Publicará la convocatoria al concurso para el otorgamiento de las concesiones en el periódico oficial El Estado de Jalisco, en un periódico de los de mayor circulación en el municipio, área o región metropolitana en la cual haya de prestarse el servicio bajo las mismas condiciones, y en el sitio web de la dependencia, indicando su objeto, modalidad y requisitos;
2. Conducirá el concurso para cada una de las modalidades y evaluará las propuestas respectivas, y realizará las adjudicaciones correspondientes;
3. Publicará en el periódico oficial El Estado de Jalisco y en un periódico de los de mayor circulación en el municipio y área metropolitana en la cual haya de prestarse el servicio, el acuerdo que resuelva sobre el otorgamiento de las concesiones, indicando los nombres o denominaciones de las personas a quienes se haya acordado otorgarlas;
4. La información relativa a las concesiones otorgadas se enviará al Instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco;
5. La Secretaría verificará que las concesiones otorgadas queden debidamente inscritas y con una copia del expediente certificada en el Registro Estatal de Movilidad y Transporte;
6. Los vehículos destinados a la prestación del servicio de transporte público deberán contar con las placas, tarjetas y holograma de circulación que autorice la Secretaría y sin esta autorización la dependencia correspondiente no podrá entregar los documentos referidos;

La Ley de Movilidad señala en su artículo 124 los casos en que será improcedente el otorgamiento de concesiones:

- I. Cuando la Secretaría haya declarado previamente que la ruta está cerrada;
- II. Cuando, con base en las opiniones, estudios y datos que proporcione el Instituto, se determine que el número de concesionarios es suficiente, y;
- III. Cuando la solicitud sea presentada por persona extranjera, que no acredite en su calidad migratoria.¹⁰⁷

En el Reglamento para Regular el Servicio de Transporte Público Colectivo, Masivo, de Taxi y Radiotaxi en el Estado de Jalisco se establecen las bases generales para otorgar concesiones del servicio público del transporte en su artículo 56 el cual establece que la Secretaría deberá publicar en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” todas sus resoluciones relativas a:

- I. Declaratorias de necesidad de cualquiera de los Servicios;

¹⁰⁷ Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, consultado el día 09 de enero de 2020, https://setrans.jalisco.gob.mx/sites/setrans.jalisco.gob.mx/files/08-10-13-ii_0.pdf.

- II. El establecimiento, modificación o supresión de: a) Rutas; b) Corredores; o c) Cuencas de servicio;
- III. La determinación o modificación del número de concesiones para cada modalidad del servicio de Taxi para zonas geográficas determinadas;
- IV. Los concursos para el otorgamiento de concesiones;
- V. Los lineamientos para la evaluación de propuestas mediante la asignación de puntos y porcentajes en los concursos referidos en la fracción anterior;
- VI. El otorgamiento, modificación, revocación o reversión de concesiones o de autorizaciones temporales.¹⁰⁸

En el Estado de Jalisco las concesiones se otorgan bajo el principio de legalidad y transparencia ya que una vez que es presentada la declaratoria de necesidad y es publicada la convocatoria en la cual se establecerán las bases conforme a las cuales se desarrollará el proceso y describirán los requisitos de participación, se realiza un concurso para el otorgamiento de estas en el cual participan las personas físicas o morales interesadas.

Los concursos para el otorgamiento de concesiones se llevarán a cabo en forma presencial y documental. En los concursos, se realizarán de manera presencial las juntas de aclaraciones, actos de presentación, actos de apertura de solicitudes y propuestas, así como actos de fallo. A ellos podrán asistir los concursantes y terceros interesados.

En el artículo 63 del citado reglamento se establece los elementos que deben de contener las convocatorias:

- I. La descripción de las concesiones concursadas en forma detallada que permita inequívocamente conocer su objeto y alcance;
- II. Los requisitos que deberán cumplir los interesados para poder participar;
- III. Las fecha, hora y lugar de celebración para cada uno de los siguientes eventos: a) Junta de aclaraciones; b) Acto de presentación y apertura de solicitudes y propuestas; y c) Sesión para dar a conocer el fallo;
- IV. El mecanismo para la presentación de las solicitudes y propuestas;
- V. El mecanismo para que los concursantes acrediten su existencia legal y personalidad jurídica, para efectos de la suscripción de las solicitudes y propuestas;

¹⁰⁸ Reglamento para Regular el Servicio de Transporte Público Colectivo, Masivo, de Taxi y Radiotaxi en el Estado de Jalisco, https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/reglamento_para_regular_el_servicio_de_transporte_publico_colectivo.pdf.

- VI. Los criterios específicos que la Secretaría utilizará para la asignación de los puntos y porcentajes en la evaluación de las solicitudes y propuestas, así como el otorgamiento de las concesiones;
- VII. Las causas de desechamiento;
- VIII. El modelo de los títulos de concesión.¹⁰⁹

En las convocatorias se establecerá una fecha para la celebración de la junta de aclaraciones, las cuales son reuniones en las que las personas interesadas en participar en la convocatoria pueden asistir para que se les resuelvan en forma clara y precisa las dudas y planteamientos de los concursantes relacionados con los aspectos contenidos en la convocatoria; dicho acto será presidido por un servidor público designado por la Secretaría, quién podrá ser asistido por un representante del área técnica relativa.

Las personas físicas que pretendan solicitar aclaraciones a los aspectos contenidos en la convocatoria deberán presentar un escrito en el que expresen su interés en participar en el concurso, las solicitudes de aclaración deberán ser entregadas a la Secretaría a más tardar cuarenta y ocho horas antes de la fecha en que se vaya a realizar la junta de aclaraciones.

Una vez emitida la convocatoria los concursantes tienen un plazo de 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria para presentar sus solicitudes y propuestas por escrito en un sobre sellado.

Una vez recibidas las solicitudes y propuestas se procederá a su apertura, haciéndose constar la documentación presentada y se levantará acta que servirá de constancia de la celebración del acto en la cual se señalara lugar, fecha y hora en que se dará a conocer el fallo relativo, la cual deberá quedar comprendida dentro de los veinte días naturales siguientes; las fechas para dar a conocer los fallos de los concursos podrán diferirse, siempre que sus respectivos nuevos plazos no

¹⁰⁹ Reglamento para Regular el Servicio de Transporte Público Colectivo, Masivo, de Taxi y Radiotaxi en el Estado de Jalisco, https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/reglamento_para_regular_el_servicio_de_transporte_publico_colectivo.pdf.

excedan de veinte días naturales contados a partir de las fechas de terminación de los plazos establecido originalmente.

Para la evaluación de las solicitudes y propuestas, la Secretaría utilizará los criterios para la asignación de puntos y porcentajes que haya indicado en las convocatorias, además la Secretaría deberá verificar que las solicitudes y propuestas cumplan con los requisitos solicitados.

En los concursos en cuyas evaluaciones no se hayan asignado puntos y porcentajes, las concesiones se van a otorgar a quienes resulten solventes por satisfacer los requisitos establecidos en la convocatoria, o a quienes hayan ofertado las inversiones más elevadas.

En los casos en que exista empate en los concursos, se llevará a cabo un desempate a través de sorteos los cuales son realizados en presencia de los concursantes empatados. El sorteo consistirá en el depósito en urna transparente de boletas con el nombre de cada concursante empatado, para proceder a extraer la boleta cuyo nombre anotado será el del ganador del concurso.

Los fallos de los concursos se darán a conocer en juntas públicas a las que libremente podrán asistir los concursantes que hubieran presentado solicitud y propuesta, los cuales también serán publicados en el Periódico Oficial el Estado de Jalisco.

En el artículo 72 del citado reglamento se establece los requisitos que deben de contener los fallos adjudicadores de los concursos para el otorgamiento de concesiones:

- I. La relación de los concursantes cuyas solicitudes y propuestas hayan sido desechadas, expresando todas las razones legales, técnicas o económicas que hayan sustentado tal determinación, e indicando los puntos de la convocatoria que en cada caso se hayan incumplido;
- II. La relación de los concursantes cuyas solicitudes y propuestas hayan resultado solventes, describiendo en lo general dichas propuestas;
- III. Los nombres de los ganadores y las razones que motivaron el fallo a su favor, de acuerdo con los criterios previstos en la convocatoria;
- IV. La fecha, lugar y hora para el otorgamiento de los títulos de concesión respectivos y, en su caso, la presentación de garantías;

- V. La relación de las personas que hayan sido responsables de la evaluación de las solicitudes y propuestas¹¹⁰.

La Secretaría también puede otorgar concesiones de manera directa, esto en el caso de que declare desiertos los concursos para el otorgamiento de concesiones cuando las solicitudes y propuestas no hayan reunido los requisitos establecidos en la convocatoria; para lo cual la Secretaría deberá sustentar una fundamentación y motivación reforzada las razones que motivaron la determinación.

Cuando se haya declarado desierto el concurso en primera convocatoria y aún persista la necesidad de los servicios, la Secretaría emitirá una segunda convocatoria, y en caso de no adjudicar la concesión en ésta, porque nuevamente no existen propuestas que cumplan con los requisitos establecidos en la convocatoria podrá otorgar directamente dicha concesión, a las personas que cuenten con la capacidad técnica y económica para la prestación de dichos Servicios.

¹¹⁰ Reglamento para Regular el Servicio de Transporte Público Colectivo, Masivo, de Taxi y Radiotaxi en el Estado de Jalisco, https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/reglamento_para_regurar_el_servicio_de_transporte_publico_colectivo.pdf.

CAPÍTULO 4

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOGRAR LA TRANSPARENCIA EN EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN MICHOACÁN

SUMARIO: *4.1 Análisis comparativo del otorgamiento de concesiones en el Estado de México y Michoacán. 4.2 Análisis comparativo del otorgamiento de concesiones en Ciudad de México y Michoacán. 4.3 Análisis comparativo del otorgamiento de concesiones en Jalisco y Michoacán. 4.4 Problemática actual y deficiencias en la regulación de las concesiones en Michoacán del transporte público. 4.5 Políticas y estrategias para el otorgamiento de concesiones en Michoacán. 4.6 Política pública para el otorgamiento de concesiones en Michoacán*

Para llevar a cabo el presente estudio comparado atendimos a los índices poblacionales emitidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), basados en la hipótesis que atiende a la existencia de que, a mayor población de una entidad federativa, es mayor la demanda y ocupación del transporte público y, en consecuencia, el legislador de cada entidad debe atender con más cuidado a las mejoras regulatorias y otorgamiento de concesiones del transporte público.

Una vez justificado los sujetos de comparación por las razones antes señaladas procederemos a examinar cual es el ordenamiento legal en cada entidad federativa que regula el otorgamiento de la concesión de transporte público, asimismo el órgano encargado para tal efecto, posteriormente analizaremos cual es el proceso para poderla obtener por parte de un particular, los costos y concluiremos con los elementos metajurídicos que influyen o vician su obtención.

En este capítulo se determinarán las políticas y estrategias que se puede implementar por parte del Ejecutivo para poder lograr que las concesiones de transporte público sean otorgadas de una manera transparente y siguiendo las reglas de operación que fueron establecidas por el organismo encargado de otorgarlas, ya que como se puedo analizar en el capítulo anterior son varias las lagunas que se encuentran en el procedimiento, lo que provoca que se monopolice su otorgamiento, así mismo se llevará a cabo un análisis para determinar fortalezas y debilidades de los estados de Ciudad de México, Estado de México y Jalisco, esto con la finalidad de poder crear un modelo transparente y eficiente en el otorgamiento de concesiones para el estado de Michoacán, el cual sea creado con base a las buenas prácticas que se encuentran en dichos estados.

4.1 Análisis comparativo del otorgamiento de concesiones en el Estado de México y Michoacán

Al realizar un análisis comparativo de la manera en que son otorgadas las concesiones en el Estado de México podemos determinar que, aunque tienen un procedimiento muy similar que el de Michoacán, existen ciertas deficiencias y lagunas en este, el cual no permite que estas sean otorgadas bajo el principio de transparencia.

En primer lugar, en Michoacán existe un órgano desconcentrado encargado de otorgar las concesiones, mientras que en el Estado de México es la Secretaría de Movilidad, el órgano de la administración pública centralizada, encargada de regularizar lo que respecta a la entrega de concesiones y permisos para llevar a cabo la movilidad de personas a través del transporte público.

Mientras que en Michoacán no existe una fecha o periodo específico en el cual se determine si habrá una convocatoria para expedir concesiones, ya que estas son emitidas conforme los requerimientos de la planeación del tránsito y transporte en el Estado, y con base a los estudios y dictámenes técnicos que al efecto realice la COCOTRA, quien formulará en su caso a declaratoria de necesidad pública de servicio y las modalidades en que se requiere el mismo.

A diferencia del Estado de México en el cual la Secretaría de Movilidad con base en los planes de desarrollo urbano y sus programas y atendiendo al avance de estos, de oficio la secretaria de transporte determinará durante el mes de febrero de cada año si es o no procedente realizar estudios técnicos para declarar la existencia de necesidad pública de transporte que deba ser satisfecha con servicios de nueva creación, esto para aquellas concesiones en las cuales será emitida una convocatoria para que todas aquellas personas interesadas en ella participen, ya que además existe otra modalidad para otorgar una concesión, que es mediante asignación directa, la cual se hará por la autoridad de transporte con base a los resultados del estudio técnico mencionado en líneas que anteceden el cual se

ordenará de oficio el mes de junio de cada año, los estudios técnicos y los acuerdos de asignación directa de concesiones.

En Michoacán no existe la modalidad de asignación directa de concesiones ya que, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la ley, todas son otorgadas después de haber sido emitida la convocatoria, cabe señalar en el caso del Estado de México no se determina dentro de la Ley de Movilidad cual es el procedimiento por seguir o cuáles serán los criterios que se evaluarán para determinar quiénes serán los concesionarios a los cuales se les adjudicará de manera directa una concesión.

Cabe señalar que en Michoacán no se ha establecido una temporalidad para la duración de las concesiones, como es el caso del Estado de México el cual determinó que no se podrá exceder un plazo mayor de diez años para toda clase de concesiones de servicio de transporte, excepto el transporte masivo, cuya duración se determinará considerando las disposiciones del artículo 732 del Código administrativo para el Estado de México.

Por último, en el Estado de México se establece dentro de la ley, que para las modalidades de transporte colectivo y mixto sólo se podrán otorgar a personas morales mexicanas constituidas en forma de sociedad mercantil que reúnan los requisitos que establece el Código Administrativo para el Estado de México, así como el Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos para el Estado de México, mientras que para servicio discrecional de pasaje en cualquiera de las modalidades de servicio individual, se podrán otorgar a personas físicas o morales mexicanas. Ninguna persona física podrá ser titular de más de dos concesiones para la modalidad de que se trate.

Cabe señalar que en Michoacán no se hace esa clasificación en el servicio de transporte público, además que las concesiones son entregadas tanto a personas físicas y morales que tengan el interés de prestar el servicio, además de que no se establece que las personas físicas no pueden tener más de dos concesiones, lo cual debería de establecerse así en el Estado, ya que esto permitiría que exista un mayor índice de transparencia en el procedimiento que se realiza, ya que con esto

se podría disminuir la monopolización del servicio por parte del sindicato de transportistas.

4.2 Análisis comparativo del otorgamiento de concesiones en Ciudad de México y Michoacán

El procedimiento iniciará de igual manera con la declaratoria de necesidad, el cual será emitido por el Jefe de Gobierno, posteriormente será la Secretaría de Movilidad (SEMOVI), a través de su Dirección General de Servicio Público de Transporte Individual la cual a su vez tendrá una Subdirección de Permisos y Concesiones, la que publicará el estudio técnico del balance entre la oferta y la demanda, en el cual se justifiquen la necesidad de otorgar concesiones o incrementarlas, una vez publicada la convocatoria en el cual se establezcan los requisitos y reglas de operación las personas físicas o morales interesadas deberán de acudir ante la Secretaría de Movilidad para cumplir con el procedimiento previamente establecido.

Como se puede observar el procedimiento es muy similar con el que se realiza en Michoacán, la diferencia radica en el órgano encargado de emitir la convocatoria y realizar el procedimiento, ya que en Michoacán lo lleva a cabo un organo desconcentrado y en la CDMX es la Secretaria de Movilidad a través de la subdirección de permisos y concesiones.

Cabe señalar que en la CDMX se establecen requisitos previos al otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio público de transporte, los cuales los solicitantes deberán acreditar:

- a) Contar con una edad mayor de dieciocho años y ser de nacionalidad mexicana;
- b) Acreditar su capacidad técnica administrativa y financiera para la prestación del servicio;
- c) Presentar carta de objetivos y plan de trabajo, que ponga de manifiesto la forma en que se prestará el servicio de transporte público;
- d) Presentar el programa anual de mantenimiento de la unidad o parque vehicular objeto del transporte;

- e) Presentar el programa para la sustitución o cambio de la unidad o parque vehicular;
- f) Presentar declaración y programa sobre la adquisición de la tecnología requerida que le permita participar de las concesiones;
- g) Declarar bajo protesta de decir verdad, acerca de si el solicitante tiene algún servicio de transporte establecido, y en caso afirmativo, sobre el número de concesiones o permisos que posea y de los vehículos que ampare;
- h) Presentar documento de autorización para que la Secretaría verifique la debida observancia de las prestaciones de seguridad social ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, durante la vigencia de la concesión;
- i) Cumplir con los requisitos exigidos en esta y otras leyes, en la Declaratoria de Necesidades y en las bases de licitación, en su caso.

Las personas morales además de los requisitos anteriores tendrán que:

- a) Acreditar su existencia legal y personalidad jurídica vigente de su representante o apoderado, así como, presentar sus estatutos en términos de la Ley de Inversión Extranjera y en su objeto social deberá considerar expresamente, la prestación del servicio de transporte de pasajeros;
- b) Garantizar su experiencia y solvencia económica; y
- c) Presentar el programa general de capacitación que se aplicará anualmente a sus trabajadores, en su caso.

En Michoacán se deberían de aplicar algunos de los requisitos establecidos por la CDMX, los cuales van a permitir que se mejore la prestación del servicio de transporte y así se beneficien los usuarios, como es el caso de implementar un programa general de capacitación que se aplicará anualmente a sus trabajadores, esto con la finalidad de que aquellas personas encargadas de manejar las unidades tengan una mayor capacitación vial y de trato al usuario.

De igual manera se debería de implementar el programa anual de mantenimiento de la unidad o parque vehicular objeto del transporte, esto traería de igual manera un beneficio para la sociedad ya que se contaría con unidades de modelo más reciente y esto traería consigo un beneficio ambiental, ya que al ser unidades recientes disminuye el índice de contaminación al aire, de igual forma debería ser requisito el presentar el programa anual de mantenimiento de la unidad o parque vehicular objeto del transporte, esto con la finalidad de que las unidades concesionadas se encuentren en un buen estado mecánico y físico y de esta

manera evitar unidades en mal estado y antiguas, con las cuales se presta un servicio deficiente.

Así como en el caso del Estado de México, en la CDMX la Secretaría otorgará concesiones, bajo invitación restringida, cuando se trate de servicios complementarios a los ya existentes, servicios que los concesionarios hayan dejado de operar, por renuncia a los derechos derivados de la concesión, o por resolución de autoridad competente; en los demás casos se seguirá el procedimiento de licitación pública, como se mencionó con anterioridad en Michoacán no existe este tipo de otorgamiento en concesiones ya que todas son por medio de la emisión de una convocatoria en la cual participan los interesados que reúnan los requisitos establecidos.

4.3 Análisis comparativo del otorgamiento de concesiones en Jalisco y Michoacán

Una vez realizado el análisis comparativo podemos determinar que Jalisco es el estado que tiene el procedimiento de otorgamiento de concesiones más regulado y transparente, ya que este posee una Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, el Reglamento General de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco y el Reglamento para Regular el Servicio de Transporte Público Colectivo, Masivo, de Taxi y Radiotaxi en el Estado de Jalisco, en los cuales se establece de manera muy clara y concisa cual es el procedimiento que se llevará a cabo, cubriendo cada uno de los aspectos que puedan surgir al momento de que se lleve a cabo la licitación.

La Secretaría de Movilidad, otorgará las concesiones a las personas físicas o jurídicas, bajo los principios de imparcialidad, legalidad y transparencia, esto podemos ratificarlo al analizar el procedimiento bajo el cual se rigen.

En el Estado de Jalisco las concesiones de otorgan bajo el principio de legalidad y transparencia ya que una vez que es presentada la declaratoria de necesidad y es publicada la convocatoria en la cual se establecerán las bases conforme a las cuales

se desarrollará el proceso y describirán los requisitos de participación, se realiza un concurso para el otorgamiento de estas en el cual participan las personas físicas o morales interesadas.

Los concursos para el otorgamiento de concesiones se llevarán a cabo en forma presencial y documental. En los concursos, se realizarán de manera presencial las juntas de aclaraciones, actos de presentación, actos de apertura de solicitudes y propuestas, así como actos de fallo. A ellos podrán asistir los concursantes y terceros interesados, esto da pauta a que el índice de transparencia sea muy alto, ya que todos los actos son realizados en presencia de los participantes e interesados.

Dichos principios no son aplicados en el estado de Michoacán ya que todos los actos son realizados de manera discrecional y sin la presencia de las personas interesadas en adquirir una concesión.

Uno de los aspectos que se debería de implementar en Michoacán es la celebración de la junta de aclaraciones, las cuales son reuniones en las que las personas interesadas en participar en la convocatoria pueden asistir para que se les resuelvan en forma clara y precisa las dudas y planteamientos de los concursantes relacionados con los aspectos contenidos en la convocatoria, ya que muchas veces emiten una convocatoria ambigua y oscura, la cual provoca que los interesados no cumplan con los requisitos establecidos ya que tienen muchas dudas relacionadas con la convocatoria.

Otro de los aspectos más importantes que es planteado por el estado de Jalisco es que para la evaluación de las solicitudes y propuestas, la Secretaría utilizará criterios para la asignación de puntos y porcentajes que haya indicado en las convocatorias, los cuales irán sumando para determinar quién de los participantes reúne todos o la gran mayoría de ellos, en los concursos en cuyas evaluaciones no se hayan asignado puntos y porcentajes, las concesiones se van a otorgar a quienes resulten solventes por satisfacer los requisitos establecidos en la convocatoria, o a quienes hayan ofertado las inversiones más elevadas.

En los casos en que exista empate en los concursos, se llevará a cabo un desempate a través de sorteos los cuales son realizados en presencia de los concursantes empatados. El sorteo consistirá en el depósito en urna transparente de boletas con el nombre de cada concursante empatado, para proceder a extraer la boleta cuyo nombre anotado será el del ganador del concurso.

En Michoacán también se deberían de establecer un criterio de asignación de puntos, con los cuales se pueda determinar la mejor opción para que se le sea otorgada una concesión, y de la misma manera como se hace en Jalisco que se funde y motive cuando alguno de los participantes no cumpla con dichos criterios.

Así como en el Estado de México y CDMX, en Jalisco la Secretaría también puede otorgar concesiones de manera directa, esto el caso de que declare desierto los concursos para el otorgamiento de concesiones cuando las solicitudes y propuestas no hayan reunido los requisitos establecidos en la convocatoria, para lo cual la Secretaría deberá sustentar una fundamentación y motivación reforzada las razones que motivaron la determinación.

Por las razones expuestas con anterioridad se puede determinar que Jalisco es el estado el cual su procedimiento de otorgamiento de concesiones está basado en los principios de legalidad, transparencia e imparcialidad, el cual debería de ser replicado en Michoacán.

4.4 Problemática actual y deficiencias en la regulación de las concesiones en Michoacán del transporte público

Para la elaboración de dicho apartado se requirió información a la Cocotra, mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, solicitándole información a dicho organismo sobre el número actual de concesiones, el procedimiento mediante el cual son otorgadas estas, así como los requisitos y por último que nos informará cuando fue la última vez que se emitió una convocatoria para otorgar concesiones.

A lo cual se informó mediante la plataforma que la última fecha en que Cocotra emitió una convocatoria fue en el año 2011, y el número total de concesiones son 38, 495, información que se verificó a través del Periódico Oficial del Estado de Michoacán, el cual fue emitido en fecha 27 de noviembre del 2018, en el cual publicaron el Dictamen de Oferta y Demanda del Servicio de Transporte Público en las modalidades contenidas en la Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de Michoacán de Ocampo, como se puede observar en el anexo 1.

Cabe señalar que para que sea emitida una convocatoria de debe de realizar dicho dictamen, el cual se elabora con base a los estudios socioeconómicos, demográficos, físicos, operacionales y de transporte, el cual permite elaborar un análisis técnico, en cuanto a las necesidades de movilidad, para la educación, salud, esparcimiento y las actividades mercantiles, para con ello poder conocer el balance entre la oferta y la demanda que se necesita en materia de transporte público.

Posteriormente se analizará el último dictamen de oferta y demanda del servicio de transporte público emitida en el año 2018.

Tabla 4. Dictamen de oferta y demanda del servicio de transporte público en las modalidades contenidas en la Ley de Comunicaciones y Transportes del estado de Michoacán de Ocampo 2018:

N°	Municipio	Población*	Auto de Alquiler	Urbano	Urbano y Suburbano	Suburbano	Colectivo Urbano	Colectivo Suburbano	Colectivo urbano y Suburbano	Colectivo Foráneo	Foráneo 1° Clase	Foráneo 2° Clase	Réferto	Total General	Total Hab / unidad
1	ACUITZIO	11,668	7	0	0	0	4	6	0	27	0	3	0	47	248
2	AGUILILLA	16,267	7	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	10	1,627
3	ALVARO OBREGON	22,517	55	0	0	0	4	4	0	20	0	5	1	89	253
4	ANGAMACUITIRO	16,311	41	0	0	0	0	0	0	5	0	14	1	61	267
5	ANGANGUEO	11,339	61	0	1	1	0	0	0	7	0	6	0	76	149
6	APATZINGAN	131,464	1,493	89	25	1	46	0	1	16	17	73	27	1,788	74
7	APORO	3,640	3	0	0	0	0	0	0	13	0	6	0	22	165
8	AQUILA	25,216	50	0	3	0	1	0	0	1	0	1	2	58	435
9	ARIO	37,238	79	0	1	0	26	0	0	33	0	16	2	157	237
10	ARTEAGA	22,400	44	0	0	0	17	0	0	2	5	3	14	85	264
11	BRISENAS	11,370	7	0	1	0	0	0	0	2	0	2	0	12	948
12	BUENAVISTA	45,474	98	0	3	0	0	0	0	4	0	2	4	111	410
13	CARACUARD	9,111	23	0	0	0	0	0	0	4	0	3	18	48	190
14	COAHUILYANA	15,840	70	0	0	0	0	0	0	3	4	10	1	88	180
15	COALCOMAN	17,593	21	0	2	0	5	0	0	1	4	16	1	50	352
16	COENE0	21,232	30	0	0	0	1	5	0	3	0	10	1	50	425
17	CONTEPEC	34,896	161	0	0	0	0	0	0	44	0	8	0	213	164
18	COPANDARO	9,629	2	0	0	0	1	0	0	6	0	9	0	18	535
19	COTUA	20,806	48	1	8	0	9	0	0	4	0	12	0	82	254
20	CUITZEO	29,874	42	0	1	0	7	1	0	31	0	8	2	92	325
21	CHARAPAN	13,350	48	0	0	0	0	0	0	15	0	9	3	75	178
22	CHARO	23,250	116	0	0	11	10	1	0	0	0	10	1	149	156
23	CHAVINDA	10,171	22	0	1	0	0	0	0	1	0	7	3	34	299
24	CHERAN	20,049	31	0	0	1	16	18	0	29	0	0	1	96	209
25	CHILCHOTA	41,456	219	0	0	0	10	0	0	1	0	0	13	243	171
26	CHINICUILA	5,281	5	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	7	754
27	CHUCANDIRO	5,005	11	0	0	0	1	0	0	4	0	7	1	24	209
28	CHURINTZIO	5,510	16	0	0	0	0	0	0	5	0	4	1	26	212
29	CHURLMUCO	14,889	17	0	0	0	1	0	0	20	0	1	60	99	150
30	ECUANDUIED	13,173	35	0	0	0	0	0	0	2	0	9	4	50	263
31	EPTADO MUERTA	16,579	110	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	112	148
32	ERONGARICUARO	15,626	10	0	0	0	0	0	0	33	0	4	1	48	326
33	GABRIEL ZAMORA	22,643	70	0	0	0	0	0	0	4	0	11	10	95	238
34	HIDALGO	125,066	265	23	5	1	178	0	0	77	0	78	16	643	195
35	LA HUACANA	33,633	160	0	1	0	15	0	0	7	0	4	48	235	143

36	HUANDACAREO	12,077	24	0	0	0	11	0	0	31	0	5	0	71	170
37	HUANIQUEO	8,117	1	0	0	0	0	0	0	1	0	11	0	13	624
38	HUETAMO	42,524	186	2	0	0	24	1	0	24	1	36	67	341	125
39	HUIRAMBA	8,413	27	0	0	0	5	0	0	5	0	1	0	38	221
40	INDAPARAPEO	17,577	23	0	0	0	8	7	0	8	0	6	7	59	298
41	IRIMBO	17,511	29	1	1	1	0	0	0	16	0	5	1	54	324
42	IXTLAN	14,061	21	0	0	0	0	0	0	0	1	6	0	28	502
43	JACOMA	67,639	99	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	102	663
44	JIMENEZ	13,475	17	0	2	0	0	0	0	6	0	7	0	32	421
45	JICUILPAN	36,345	96	4	1	0	50	0	0	0	0	3	1	155	234
46	JUAREZ	14,715	88	0	0	0	0	0	0	12	0	0	8	108	136
47	JUNGAPED	21,004	81	0	0	0	2	0	0	15	0	3	6	107	196
48	LAGUNILLAS	5,993	15	0	0	0	0	0	0	4	0	5	0	24	250
49	MADERO	18,632	17	0	0	0	0	0	0	29	0	4	1	51	365
50	MARAVATIO	88,782	164	2	0	1	271	3	0	209	4	28	24	706	126
51	MARCOS CASTELLANOS	14,591	22	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	23	634
52	LAZARO CARDENAS	194,126	1,472	19	95	1	321	119	14	177	7	18	1	2,244	87
53	MORELIA	783,026	9,397	724	93	98	2,046	3	0	29	38	277	1	12,706	62
54	MORELOS	7,890	23	0	0	0	0	1	0	4	0	5	1	34	232
55	MUGICA	48,774	745	9	22		24	0	0	4	0	2	33	839	58
56	NAHUATZEN	28,942	75	0	1	1	11	0	0	97	0	5	7	197	147
57	NOCUJETARO	7,912	25	0	0	0	0	0	0	2	0	1	19	47	168
58	NUEVO PARANGARICUTIRO	21,129	55	4	0	0	8	0	0	2	0	1	6	76	278
59	NUEVO URECHD	8,660	16	0	0	0	0	0	0	6	0	1	3	26	333
60	NUMARAN	9,893	18	0	0	0	1	1	0	4	0	2	0	26	381
61	OCAMPO	24,025	105	0	2	3	1	10	1	18	0	3	0	143	168
62	PAJACUARAN	20,160	16	0	0	0	1	0	0	2	0	4	1	24	840
63	PANINDIQUIARO	16,350	26	0	1	1	0	0	0	5	0	9	1	48	380
64	PARAJUARO	27,154	120	0	0	2	0	0	0	4	0	1	16	143	190
65	PARACHO	37,434	125	0	1	0	33	1	0	29	0	14	17	220	170
66	PATZCUARD	94,827	784	43	37	1	243	30	0	125	0	48	31	1,342	71
67	PENIANILLO	17,707	40	0	0	2	0	0	0	5	0	11	1	59	300
68	PERIBAN	28,602	25	0	4	0	11	0	0	1	1	0	0	42	681
69	LA PIEDAD	107,214	491	72	69	25	48	0	0	0	4	103	9	822	130
70	PUREPERO	15,449	62	0	3	0	2	0	0	5	0	2	0	74	209
71	PURUANDIRO	70,658	125	7	4	4	38	1	0	13	0	51	1	244	290
72	QUERENDARO	14,356	24	0	2	0	15	0	0	1	1	2	9	54	266
73	QUIROGA	27,557	65	0	3	0	11	6	0	24	0	4	4	117	236
74	COJUMATLAN DE REGULES	10,396	21	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	23	452
75	LOS REYES	73,619	102	6	9	6	92	0	0	23	1	44	2	225	327
76	SAHUAYO	81,401	284	4	13	2	152	0	0	2	2	60	6	525	155
77	SAN LUCAS	19,285	88	1	0	1	6	0	0	26	0	20	27	169	114
78	SANTA ANA MAYA	13,231	31	0	0	0	2	0	0	3	0	9	0	45	294
79	SALVADOR ESCALANTE	50,587	171	1	0	0	22	1	0	16	0	4	6	171	296

Asimismo, se consultó el Periódico Oficial del estado de Michoacán, en el que en fecha 27 de diciembre del 2016, fue publicado el Dictamen de oferta y demanda del servicio de transporte público en las modalidades contenidas en la Ley de Comunicaciones y Transportes del estado de Michoacán de Ocampo.

Tabla 5: Dictamen de oferta y demanda del servicio de transporte público en las modalidades contenidas en la Ley de Comunicaciones y Transportes del estado de Michoacán de Ocampo 2016:

N°	Municipio	Población	Auto de Alquiler	Urbano	Urbano y Suburbano	Suburbano	Colectivo Urbano	Colectivo Suburbano	Colectivo Urbano y Suburbano	Colectivo Foráneo	Foráneo 1° Clase	Foráneo 2° Clase	Mixto	Total General	Total Hab / unidad
1	ACUITZIO	11,547	7	0	0	0	4	6	0	27	0	3	0	47	246
2	AGUILILLA	16,191	7	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	10	1,619
3	ALVARO OBREGON	22,255	55	0	0	0	4	4	0	20	0	5	1	89	250
4	ANGAMACUTIRO	16,114	41	0	0	0	0	0	0	5	0	14	1	61	264
5	ANGANGUEO	11,219	61	0	1	1	0	0	0	7	0	6	0	76	148
6	APATZINGAN	129,831	1,493	89	25	1	46	0	1	16	17	73	27	1,788	73
7	APORO	3,573	3	0	0	0	0	0	0	13	0	6	0	22	162
8	AQUILA	24,875	50	0	3	0	1	0	1	1	0	1	2	59	422
9	ARIO	36,799	79	0	1	0	26	0	0	33	0	16	2	157	234
10	ARTEAGA	22,212	45	0	0	0	17	0	0	2	5	3	14	86	258
11	BRISENAS	11,256	7	0	1	0	0	0	0	2	0	2	0	12	938
12	BUENAVISTA	44,895	98	0	3	0	0	0	0	4	0	2	4	111	404
13	CARACUARO	9,081	23	0	0	0	0	0	0	4	0	3	18	48	189
14	COAHUAYANA	15,608	70	0	0	0	0	0	0	3	4	10	1	88	177
15	COALCOMAN	17,481	21	0	2	0	5	0	0	1	4	16	1	50	350
16	COENEO	21,148	30	0	0	0	1	5	0	3	0	10	1	50	423
17	CONTEPEC	34,479	162	0	0	0	0	0	0	44	0	8	0	214	161
18	COPANDARO	9,514	2	0	0	0	1	0	0	6	0	9	0	18	529
19	COTIJA	20,600	48	1	8	0	9	0	0	4	0	12	0	82	251
20	CUITZEO	29,571	42	0	1	0	7	1	0	31	0	8	2	92	321
21	CHARAPAN	13,152	48	0	0	0	0	0	0	16	0	9	3	76	173
22	CHARO	23,024	116	0	0	11	10	1	0	0	0	10	1	149	155
23	CHAVINDA	10,140	22	0	1	0	0	0	0	1	0	7	3	34	298
24	CHERAN	19,734	31	0	0	1	16	18	0	29	0	0	1	96	206
25	CHILCHOTA	40,637	219	0	0	0	2	0	0	1	0	0	13	235	173
26	CHINICUILA	5,253	5	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	7	750
27	CHUCANDIRO	5,019	11	0	0	0	1	0	0	4	0	7	1	24	209
28	CHURINTZIO	5,530	16	0	0	0	0	0	0	5	0	4	1	26	213
29	CHURUMUCO	14,750	17	0	0	0	1	0	0	20	0	1	60	99	149
30	ECUANDUREO	13,136	35	0	0	0	0	0	0	2	0	9	4	50	263
31	EPITACIO HUERTA	16,472	110	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	112	147

32	ERONGARICUARO	15,469	10	0	0	0	0	0	0	33	0	4	1	48	322
33	GABRIEL ZAMORA	22,374	70	0	0	0	0	0	0	4	0	11	10	95	236
34	HIDALGO	123,422	265	23	5	1	178	0	0	77	0	78	16	643	192
35	LA HUACANA	33,387	160	0	1	0	15	0	0	7	0	4	48	235	142
36	HUANDACAREO	12,003	24	0	0	0	11	0	0	32	0	5	0	72	167
37	HUANIQUEO	8,138	1	0	0	0	0	0	0	1	0	11	0	13	626
38	HUETAMO	42,354	180	2	0	0	24	1	0	24	1	36	67	335	126
39	HUIRAMBA	8,309	27	0	0	0	5	0	0	5	0	1	0	38	219
40	INDAPARAPEO	17,355	23	0	0	0	8	7	0	8	0	6	7	59	294
41	IRIMBO	17,101	29	1	1	1	0	0	0	16	0	5	1	54	317
42	IXTLAN	14,000	21	0	0	0	0	0	0	0	1	7	0	29	483
43	JACONA	66,824	99	1	1	0	2	0	0	0	0	0	1	104	643
44	JIMENEZ	13,456	17	0	2	0	0	0	0	6	0	7	0	32	421
45	JIQUILPAN	36,015	96	4	1	0	50	0	0	0	0	3	1	155	232
46	JUAREZ	14,529	88	0	0	0	0	0	0	12	0	0	8	108	135
47	JUNGAPEO	20,764	81	0	0	0	2	0	0	15	0	3	6	107	194
48	LAGUNILLAS	5,916	15	0	0	0	0	0	0	4	0	5	0	24	247
49	MADERO	18,392	17	0	0	0	0	0	0	29	0	4	1	51	361
50	MARAVATIO	87,254	164	2	0	1	271	3	0	209	4	28	24	706	124
51	MARCOS CASTELLANOS	14,387	22	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	23	626
52	LÁZARO CÁRDENAS	191,255	1,473	19	95	1	321	119	14	177	7	18	1	2,245	85
53	MORELIA	773,071	9,462	441	93	96	2,046	3	0	29	41	291	1	12,503	62
54	MORELOS	7,904	24	0	0	0	0	1	0	4	0	5	1	35	226
55	MUGICA	48,120	745	9	22	0	24	0	0	4	0	2	33	839	57
56	NAHUATZEN	28,585	75	0	1	1	11	0	0	97	0	5	7	197	145
57	NOCUJETARO	7,860	25	0	0	0	0	0	0	2	0	1	19	47	167
58	NUEVO PARANGARICUTIRO	20,754	55	4	0	0	8	0	0	2	0	1	6	76	273
59	NUEVO URECHO	8,582	16	0	0	0	0	0	0	6	0	1	3	26	390
60	NUMARAN	9,826	18	0	0	0	1	1	0	4	0	2	0	26	378
61	OCAMPO	23,682	105	0	2	3	1	10	1	18	0	3	0	143	166
62	PAJACUARAN	20,010	16	0	0	0	1	0	0	2	0	4	1	24	834
63	PANINDICUARO	16,277	26	0	1	1	0	0	0	5	0	9	1	43	379
64	PARACUARO	26,828	120	0	0	2	0	0	0	4	0	1	16	143	188
65	PARACHO	36,922	125	0	1	0	33	1	0	29	0	14	17	220	168
66	PATZCUARO	93,540	744	43	37	1	244	31	0	125	0	48	31	1,304	72
67	PENJAMILLO	17,637	40	0	0	2	0	0	0	5	0	12	1	60	294
68	PERIBAN	28,091	25	0	4	0	11	0	0	1	1	0	0	42	669
69	LA PIEDAD	105,943	491	73	69	25	50	0	0	0	4	104	9	825	128
70	PUREPERO	15,402	62	0	3	0	2	0	0	5	0	2	0	74	208
71	PURUANDIRO	70,077	125	7	4	4	38	1	0	13	0	57	1	250	280
72	QUERENDARO	14,215	24	0	2	0	15	0	0	1	1	2	9	54	263
73	QUIROGA	27,223	65	0	3	0	11	6	0	24	0	4	4	117	233
74	COJUMATLAN DE REGULES	10,320	21	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	23	449
75	LOS REYES	72,268	102	6	9	6	32	0	0	23	1	44	2	225	321
76	SAHUAYO	80,113	284	4	13	2	152	0	0	2	2	67	6	532	151
77	SAN LUCAS	19,187	88	1	0	1	6	0	0	26	0	20	27	169	114
78	SANTA ANA MAYA	13,123	31	0	0	0	2	0	0	3	0	9	0	45	292
79	SALVADOR ESCALANTE	49,701	111	1	0	0	22	1	0	16	0	4	6	161	309
80	SENGUIÓ	19,986	27	0	0	0	0	0	0	25	0	2	7	61	328
81	SUSUPUATO	9,306	52	0	0	0	1	1	0	7	0	0	7	68	137
82	TACAMBARO	76,624	332	1	6	3	30	0	0	87	1	10	15	485	158
83	TANCITARO	31,426	8	0	0	0	0	0	0	2	0	8	0	18	1,746
84	TANGAMANDAPIO	30,256	36	0	0	0	0	0	0	16	0	1	4	57	531
85	TANGANCICUARO	34,245	106	1	7	0	11	5	0	14	0	6	9	159	215
86	TANHUATO	15,500	20	0	1	1	0	0	0	2	0	7	0	31	500
87	TARETAN	14,333	69	0	0	0	2	4	0	16	0	11	6	108	133
88	TARIMBARO	98,820	328	0	6	2	7	0	0	36	0	15	0	394	251
89	TEPICALTEPEC	23,528	49	1	0	0	9	0	0	2	1	3	9	74	318
90	TINGAMBATO	14,892	40	0	0	0	1	0	0	16	0	3	9	69	216
91	TINGUINDIN	14,145	3	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	7	2,021
92	TIQUICHEO DE NICOLAS ROMERO	14,527	50	0	0	0	3	0	0	4	0	1	22	80	182

93	TLALPUJAHUA	29,040	192	0	0	0	0	0	0	4	1	29	21	247	118
94	TLAZAZALCA	6,880	22	0	0	0	0	0	0	4	0	4	0	30	229
95	TOCUMBO	12,428	8	0	0	0	0	0	0	2	0	4	0	14	888
96	TUMBISCATIO	7,726	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	16	483
97	TURICATO	32,164	214	0	0	0	1	0	0	10	0	9	10	244	132
98	TUXPAN	27,171	72	0	0	1	8	1	0	42	0	4	1	129	211
99	TUZANTLA	16,782	45	0	0	0	4	0	0	3	0	0	18	70	240
100	TZINTZUNTZAN	14,552	53	0	1	1	2	0	0	53	0	3	9	122	119
101	TZITZIO	8,993	33	0	0	0	0	0	0	2	0	0	4	39	231
102	URUAPAN	341,459	4,146	288	20	24	35	0	0	8	34	97	26	4,678	73
103	VENUSTIANO CARRANZA	24,606	29	0	0	0	5	0	0	13	0	0	1	48	513
104	VILLAMAR	17,813	65	0	0	0	0	0	0	3	2	8	0	78	228
105	VISTA HERMOSA	19,822	35	2	0	0	2	0	0	2	0	5	0	46	431
106	YURECUARO	32,538	59	0	4	1	14	1	0	3	0	8	1	91	358
107	ZACAPU	75,611	136	15	4	0	97	0	0	4	2	46	0	304	249
108	ZAMORA	196,868	807	73	156	12	94	1	1	11	6	71	9	1,241	159
109	ZINAPARO	3,236	17	0	0	0	0	0	0	2	0	4	1	24	135
110	ZINAPECUARO	48,429	131	1	9	1	44	0	1	20	0	20	11	238	203
111	ZIRACUARETIRO	16,200	83	0	0	0	0	0	0	2	0	6	3	94	172
112	ZITACUARO	168,250	606	10	11	18	400	60	0	233	7	84	5	1,434	117
113	IOSE SIXTO VERDUZCO	26,688	26	0	1	1	0	0	0	23	0	11	0	62	430
	Total General	4,627,902	26,792	1,123	642	227	4,518	293	19	2,092	147	1,687	767	38,307	121

Fuente: COCOTRA, "Dictamen de oferta y demanda del servicio de transporte público en las modalidades contenidas en la ley", *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del estado de Michoacán de Ocampo*, Michoacán, 2016, pp. 3- 5, leyes.michoacan.gob.mx/destino/012309po.pdf.

Con dichos dictámenes elaborados por el Coordinador General de la Cocotra, se puede determinar que en el dictamen realizado el 27 de diciembre del 2016 se contaba con un total de 38,307 concesiones, las cuales aumentaron 188 concesiones más, ya que en el dictamen que fue realizado el 27 de diciembre del 2018, en el cual se plasmó que se cuenta con 38,495 concesiones actualmente, ya que a la fecha no se ha realizado un nuevo dictamen por parte de este organismo.

Basándonos en la información proporcionada por este organismo mediante el Portal Nacional de Transparencia en el cual se informó que la última vez que se emitió una convocatoria fue en 2011, quedando en entredicho la veracidad de esta, ya que en

el lapso de los años 2016-2018 fueron entregadas 188 concesiones más, para las cuales no fue emitida una convocatoria pública.

Cabe mencionar que en el dictamen que fue emitido en el año 2016 se estableció que existía una saturación del servicio público, por lo cual no sería emitida convocatoria de necesidad de servicio público.

Actualmente existe otro factor que ha afectado el otorgamiento y debida regulación de las concesiones, el cual deriva de todos aquellos que otorgan el servicio de transporte público sin tener una concesión, es decir el llamado transporte pirata, el cual ha ido introduciendo diversas unidades de servicio público sin que tenga la autorización de dicho organismo, problema que ha ocasionado que diversas asociaciones y sindicatos de transportistas realicen manifestaciones y tomas, así como acercamiento a líderes políticos con la finalidad que se intensifique la regulación de estas prácticas por parte de Cocotra como se puede observar en el anexo II.

Asimismo, otro factor importante para que exista una sobredemanda de servicio público, es que se han otorgado concesiones en otros municipios que no son trabajadas en su lugar de origen, sino que al encontrarse sobresaturadas las concesiones en los municipios con mayor número de población, se ha optado por usar concesiones de municipios aledaños, lo cual ha provocado junto con el pirataje que exista un gran número de transporte público el cual no se encuentra debidamente regulado, este problema público ha sido denunciado por la Comisión Reguladora de Transporte en Michoacán, la cual es la organización de transportistas con mayor número de agremiados, liderada por Martínez Pasalagua, como se puede observar en el anexo III.

4.5 Políticas y estrategias para el otorgamiento de concesiones en Michoacán

Para crear un modelo transparente, eficiente y eficaz en el otorgamiento de concesiones de transporte público en Michoacán, se deben de crear políticas públicas las cuales puedan darle una solución a la monopolización y corrupción que

existe dentro de la COCOTRA y el sindicato de transportistas, por lo cual primero debemos entender que la finalidad de las políticas públicas es darle solución a un problema público que afecta a la sociedad.

Las políticas públicas son el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas públicas en un periodo determinado.¹¹¹

Las características fundamentales de la política pública son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de (a política-ca. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas. ¹¹²

Al analizar la definición anterior podemos determinar que las políticas públicas son un instrumento para mejorar la acción gubernamental a favor de la sociedad, a través de la generación de altos niveles de eficacia, eficiencia administrativa y diligencia gubernamental.

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar su situación percibida como insatisfactoria o problemática.¹¹³

El objeto de la ciencia de políticas o políticas públicas es contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo. Su primer objetivo, que es aportar su

¹¹¹ Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1995, p. 125

¹¹² *Ibidem*, p. 127.

¹¹³ *Ibidem*, p. 130.

contribución a los procesos reales de decisión, marcará todas sus actividades, pero no impedirá que la investigación y la teoría pura se un componente de esta.¹¹⁴

Al analizar la definición se puede determinar que el principal objetivo de las políticas públicas es fortalecer la toma de decisiones gubernamentales. Por ello, es necesario considerar aspectos técnicos, económicos, administrativos y sociales para que la decisión cuente con el aval y la legitimidad necesarios por parte de aquellos actores estratégicos que tienen un interés legítimo sobre la decisión.

Cox parte de una distinción analítica entre los términos *política* y *políticas*, mientras el primero alude genéricamente a nociones como poder, intereses, competencia, conflicto, intercambio y representación, el término “políticas” refiere a decisiones o cursos de acción respecto a determinados problemas sectoriales.¹¹⁵

En esta definición queda claro que no hay que confundir a las políticas con la política, ya que, si bien es cierto que dentro de las *políticas* interviene de cierto modo el Estado, no necesariamente estas se verán envueltas en un tema meramente político.

Ahora bien, partiendo del supuesto de la existencia de algún problema social, el gobierno a través de las llamadas *políticas públicas* estará obligado a dar una o varias posibles soluciones a la problemática que aqueja a la sociedad. Para ello, no sólo el gobierno deberá participar en el proceso de solución, sino que también deben intervenir diversos actores como lo son la sociedad, la iniciativa privada, la iniciativa socio-civil, etc.

Por su parte, Vallés menciona que las políticas públicas son un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco de gestión un área determinada de conflicto o tensión social. Dicho conjunto de decisiones incorpora cierta dosis de coerción y obligatoriedad.¹¹⁶

¹¹⁴ Aguilar Villanueva, Luis F., *op cit*, p. 35.

¹¹⁵ Cox, Cristián, citado por Hernández Yáñez, María Lorena, *Actores y políticas para educación superior 1950-1990: su implementación en la universidad de Guadalajara*, México, ANUIES, 1996, p. 18.

¹¹⁶ Vallés, Josep, *Ciencia política: una introducción*, Barcelona, Ariel, 2002, p. 337.

De igual forma, Larrue señala que las políticas públicas son una concatenación de actividades, decisiones o medidas coherentes tomadas por los actores del sistema político-administrativo de un país para resolver un problema colectivo.¹¹⁷

Cabe señalar, que como refiere Vallés, las políticas públicas no sólo abordan temas que requieran de alguna acción, sino que una política pública puede consistir también en una *no acción*, es decir, tomando en cuenta que la solución más viable a algún conflicto social es no hacer o dejar de hacer algo, se implementará alguna política pública que tenga como objetivo erradicar esa actividad que requiere de una *no acción*.

Otro de los elementos que menciona Vallés en su definición es la *coerción y obligatoriedad*. Es claro que la hablar de políticas públicas no se está refiriendo a algún ordenamiento o alguna norma jurídicos en específico, las cuales sí gozan en plenitud de los elementos que refiere Vallés, la coerción y la obligatoriedad. Sin embargo, las políticas públicas al ser expedidas por el órgano gubernamental en conjunto con los distintos actores adquieren cierta parte de esa coerción y obligatoriedad, aunque los ciudadanos no estén plenamente sujetos a cumplir dicha política pública.

Entonces, retomando lo expuesto por Cox, se puede decir que para que las políticas públicas adquieran la connotación de *públicas* requiere, como ya se mencionó, de la intervención constante del conjunto de actores de la localidad en la gestión de sus propios asuntos, ya que las políticas públicas no son el resultado de una acción arbitraria por parte del gobierno hacia la solución de un conflicto, sino de finalidades que la propia ciudadanía persigue.

Ahora bien, Lasswell señala que las políticas públicas son aquellas estrategias encaminadas a resolver problemas públicos; menciona que el enfoque de las políticas públicas tiene dos dimensiones: el estudio de la multicausalidad de los

¹¹⁷ Larrue, Corinne, citado por Arias Torres, Daniela y Herrera, Hugo Amador, *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del estado de Michoacán, México, 2003-2010*, México, INAP, 2012, p. 45.

procesos decisionales y el conocimiento de la mejor opción para lograr las soluciones.¹¹⁸

Las dimensiones que menciona Laswell se refieren a que una vez que es detectada la problemática, por cualquiera de los actores que intervienen en la conformación de las políticas públicas, es preciso plantearse cuál será la forma con mayor viabilidad para emprender una política pública que realmente satisfaga los intereses generales de la población, así como también se debe tomar en cuenta los efectos, ya sean positivos o negativos que tendrá la implementación de dicha política pública dentro de la población que se presenta conflictuada por alguna cuestión de índole general.

Bien es cierto que la ciudadanía juega un papel importante a la hora de determinar e implementar las políticas públicas, ya que la participación ciudadana se debe a que existe la necesidad de satisfacer un interés general que surge de la misma ciudadanía, la cual busca una aproximación entre las diferentes instancias de gobierno y, con ello, conlleva la intervención ciudadana en los asuntos públicos, buscando incidir en las estructuras, relaciones institucionales, procedimientos y prácticas de gobierno, a fin de generar un empoderamiento social.¹¹⁹

Por otro lado, el órgano gubernamental al tomar en cuenta a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la solución de conflictos por medio de la implementación de políticas públicas, genera una especie de legitimación hacia su gestión gubernamental, ya que la ciudadanía al sentirse parte importante del desarrollo social respalda las decisiones del órgano gubernamental.

De ahí es que en los últimos tiempos se ha implementado el moderno término de *gobernanza*, el cual no alude a otra cosa más que a la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso en el cual la

¹¹⁸ Lasswell, Harold, citado por Aguilar Villanueva, Luis F., *Estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992, pp. 79-103.

¹¹⁹ Pineda, Luis, *Las organizaciones de la sociedad civil en el diseño y gestión de las políticas públicas. Manual para la implementación del módulo políticas públicas*, México, INDESOL, 2010, p. 234.

competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. Asimismo, cabe señalar que, la forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad.¹²⁰

Por esta razón es que resulta sumamente relevante que dentro de la toma de decisiones exista una adecuada relación entre ciudadanía y gobierno, por un lado, porque son los ciudadanos quienes expresan las condiciones reales en las que se desenvuelven cotidianamente, y por el otro, porque es el gobierno quien cuenta con todas las herramientas y accesos para materializar la acción y acercarse a la solución del conflicto social.

En otro orden de ideas, es importante precisar que no hay que confundir las políticas públicas con las políticas gubernamentales, ya que las primeras dependen de las segundas. Las políticas son gubernamentales debido a que representan decisiones donde participa el gobierno, y se convierten en públicas cuando existe en esas decisiones gubernamentales la participación de los actores sociales antes descritos.¹²¹

Es así como, de forma básica, se pudiera definir a las políticas públicas como una acción del Estado, en la que participan diversos sectores de la población, a fin de cubrir una necesidad de la sociedad. Es necesario precisar que, estas *acciones* realizadas por el Estado pueden tener un objetivo vinculado a la verticalidad, horizontalidad o simplemente llevar a cabo una acción afirmativa.

La verticalidad, en palabras simples, consiste en atender necesidades de la población de forma igualitaria; la horizontalidad está encaminada a satisfacer necesidades de grupos específicos; y finalmente, la acción afirmativa es una acción del poder público para reposicionar a un grupo históricamente discriminado de manera estructural y sistemáticamente. Cabe señalar que la acción afirmativa lleva

¹²⁰ Aguilar Villanueva, Luis F., op. cit., p. 208.

¹²¹ Hernández Yáñez, María Lorena, *Actores y políticas para educación superior 1950-1990: su implementación en la universidad de Guadalajara*, México, ANUIES, 1996, p. 18.

consigo una discriminación positiva, es decir, necesaria, con la finalidad de lograr ese reposicionamiento que se pretende y con ello encontrar la equidad deseada.

En efecto, dentro de las políticas públicas se lleva a cabo un proceso de decisiones y acciones, es decir, no basta con identificar el conflicto social y realizar una posible solución de manera escrita o expresa, sino que es necesario aplicar diversas acciones en las que se lleve a la práctica dicha solución esperando resultados efectivos y duraderos. Así pues, la política pública necesita de un momento práctico para materializarse, no sólo normativo, de lo contrario, se quedaría únicamente como decisión.

Por ello, a fin de realizar dicha materialización se deben implementar los llamados *programas o proyectos públicos*, los cuales representan el cómo se logrará el momento normativo u orientador de la política pública. El programa se preocupa por relacionar los medios con los fines, los recursos disponibles con los resultados esperados y corresponde a un fin específico, cuyo logro contribuye a alcanzar el fin general, es decir, la política pública. Por su parte el proyecto, adicional a los elementos que conforman al programa, cuenta con la característica de ser más específico que dicho programa, ya que generalmente sólo se enfoca a una cuestión del problema.

Haciendo una reflexión de los diversos conceptos de políticas públicas podemos llegar a la conclusión que son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.

No todo lo que realiza el gobierno son políticas públicas. El gobierno genera políticas de Estado, que son acciones para alcanzar objetivos de interés nacional que trascienden periodos de gestión de gobierno. El gobierno también genera políticas gubernamentales, que son acciones planteadas a estrategia de un gobernante en

turno. Finalmente, el gobierno crea e implementa políticas públicas, que son acciones focalizadas en la solución de problemas públicos específicos.¹²²

Al analizar el capítulo anterior el procedimiento que se debe de seguir para poder acceder a una concesión en Michoacán se puede determinar que existe una gran cantidad de irregularidades, corrupción y monopolio alrededor de la Cocotra, por lo cual se considera necesario que se implemente una política pública de calidad por parte del Ejecutivo del estado, para permitir que se resuelva el problema que se tiene con el otorgamiento de las concesiones.

Para implementar una política pública exitosa se debe de seguir un procedimiento o metodología que consta de cinco etapas: la primera el análisis del problema, la segunda, el análisis de soluciones, la tercera el análisis de factibilidad, la cuarta la recomendación de política pública y la quinta el plan de acción de política pública.¹²³

Una de las características básicas de las políticas públicas es que deben responder a un problema público claro y delimitado. Una acción de gobierno sin un diagnóstico adecuado no es política pública, es simplemente una acción gubernamental.¹²⁴

Un problema público es aquel que afecta a un gran número de personas y que tiene amplios efectos, incluyendo consecuencias a personas que no están directamente relacionadas con el problema, una situación que produce una insatisfacción en la ciudadanía y que requiere de una solución pública, es decir, de una solución por parte del gobierno, un problema social reconocido políticamente como público.¹²⁵

Por lo que, al analizar las concesiones del transporte público en Michoacán, podemos determinar que es un problema público ya que este afecta a la mayor parte de la población, de manera directa a los concesionarios y de manera indirecta a las personas que utilizan el servicio ya que, al no ser un proceso claro ni regulado, esto trae consigo que el servicio que prestan sea deficiente y no cumpla con las necesidades básicas de la población, por lo cual este produce insatisfacción por

¹²² Franco Corzo, Julio, *Diseño de políticas públicas*, México, IEXE, 2013, p. 115.

¹²³ *Ibidem*, p. 130.

¹²⁴ *Idem*.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 134.

parte de las personas interesadas en poder adquirir una concesión, ya que consideran que es casi imposible lograrlo porque las convocatorias emitidas por parte de Cocotra no se les da la publicidad suficiente, además de que aún y cuando se cumplan con todos los requisitos que se necesitan, el proceso está demasiado viciado por parte del sindicato que mantiene el procedimiento monopolizado y que no permite que sean entregadas concesiones conforme a lo establecido por las reglas de operación de la institución.

Una vez detectado el problema público se debe de seguir con el siguiente paso, el análisis de soluciones.

El análisis de soluciones son cursos de acción alternativos para mitigar las causas de un problema público. El análisis de soluciones de política pública implica cinco pasos básicos:

1) Establecer los objetivos y la población potencial, 2) realizar una lluvia de ideas, 3) analizar las acciones actuales y de buenas prácticas, 4) seleccionar las mejores soluciones y costearlas, 5) definir la población objetivo.¹²⁶

El principal objetivo que se tiene en el otorgamiento de las concesiones de transporte público en Michoacán es que el proceso sea transparente y sea conforme a lo establecido por la Cocotra, además que sean más las personas beneficiadas con las concesiones, es decir que aquellas personas que no pertenecen al sindicato de transportistas o que no tienen otra concesión con anterioridad puedan acceder a una. La población potencial que se refiere a todas aquellas personas que son afectadas por el problema público, en este caso de manera directa serían aquellas personas que tienen interés en adquirir una concesión y de manera indirecta toda la población que hace uso del transporte público.

El segundo paso es realizar una lluvia de ideas, que es una herramienta de trabajo grupal que facilita el surgimiento de nuevas ideas sobre un tema o problema determinado, para lo cual deben de participar aquellas personas que conocen del tema y un grupo que represente los intereses de los afectados por el problema

¹²⁶ Franco Corzo, Julio, *op. cit.*, p. 176.

público, por lo cual esta lluvia de ideas debe de ser realizado un representante de la Cocotra, del sindicato de transportistas y un grupo que represente aquellas personas que desean adquirir una concesión.

Después de la sesión de lluvia de ideas, es necesario saber qué soluciones se han implementado para problemas similares.

Un análisis de buenas prácticas de políticas públicas es la investigación de acciones exitosas con el fin de considerar su adaptación a la situación o problemática actual. Este análisis nos permite aprender sobre lo que ha funcionado, lo que no ha funcionado, analizar tendencias, obtener información generada en la práctica y, lo más importante, considerar si una mejor práctica puede ser una posible solución al problema público en el que se está trabajando.¹²⁷

Derivado del capítulo anterior en el cual se realizó un análisis comparativo con diferentes Estados de la República, se tomará como ejemplo de buenas prácticas el Estado de Jalisco ya que ellos tienen el proceso para el otorgamiento de concesiones más transparente y el cual permite que puedan acceder los ciudadanos que cumplan con los requisitos que marca la convocatoria.

El cuarto paso para encontrar soluciones creativas de política pública es seleccionar las mejores soluciones y cuantificar sus costos.

Por lo que implementar dicha política no generaría ningún costo, ya que se pretende que esta sea implementada con personal de COCOTRA, así como integrantes del Sistema Estatal de Transparencia y aspirantes a concesionarios, por lo que con esta política se estaría beneficiando a la mayoría de la población objetivo, siendo esta la mejor solución al implementar la transparencia e imparcialidad en el procedimiento para otorgar concesiones.

Es muy común que los actores políticos se dejen influir por el número de beneficiarios o por el costo promedio de una acción para tomar una decisión, ya que

¹²⁷ Franco Corzo, Julio, *op. cit.*, p. 183.

entre mayor sea el número de beneficiarios, mayor será el número de simpatizantes en sus proyectos personales.¹²⁸

El último paso para encontrar la mejor solución es definir la población objetivo, la cual es aquella a la que la política pública estará en condiciones de atender y que cubre una serie de requisitos o características previamente especificadas. En caso de que la política pública pueda beneficiar a todos los afectados por el problema público, la población potencial será la misma que la población objetivo.

Lamentablemente, existen muchos programas gubernamentales que no tienen definida claramente su población objetivo, lo que genera problemas serios de focalización; es decir, se benefician personas que no requieren la política pública y se niega el acceso al programa a personas que son afectadas por el problema público.¹²⁹

Como se mencionó con anterioridad la población objetivo son todas aquellas personas que pretenden obtener una concesión de transporte público, las cuales se van a beneficiar con la implementación de una política pública que les garantice un proceso de selección transparente y en el cual no sean otorgadas las concesiones a los mismos concesionarios de siempre, los cuales han monopolizado el servicio por años, beneficiándose manera indirecta las familias de los nuevos concesionarios y la población en general ya que de esta manera se puede obtener un servicio de transporte público de mayor calidad, el cual pueda satisfacer sus necesidades ya que al existir una mayor competencia por quien otorga un mejor servicio, esto va a provocar que mejoren la calidad de sus unidades y el tiempo de espera de los ciudadanos, además de un beneficio ambiental, al ser unidades de transporte de modelos más reciente.

La tercera etapa para la creación de una política pública exitosa es el análisis de factibilidad, con la cual se debe de realizar un filtro acerca de la viabilidad de la

¹²⁸ Franco Corzo, Julio, *op. cit*, p. 189.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 192.

política pública presupuestal, socioeconómico, legal, político, ambiental y administrativo.¹³⁰

El análisis de factibilidad presupuestal nos permite:

1. Conocer si se cuenta con los recursos financieros necesarios para poder implementar la política pública
2. Identificar las áreas de trabajo en las que se puede racionar recursos
3. Conocer si existen fuentes alternativas de financiamiento con las que se podría financiar la propuesta de política pública.¹³¹

El primer filtro de factibilidad es el presupuestal, el cual permite identificar la disponibilidad de recursos para la implementación de la política pública que se está diseñando, la cual en el caso de las concesiones, tiene una factibilidad alta ya que no se requiere de ningún presupuesto adicional para poder implementarlo ya que se cuenta con el personal y la infraestructura de Cocotra el cual ya tiene un presupuesto anual autorizado, además de que ya tiene personal capacitado, los cuales pueden realizar las actividades necesarias, sin tener que contratar personal adicional para la implementación de esta.

Este filtro es de suma importancia, ya que nos permite descartar soluciones que serán imposibles de implementar porque están totalmente fuera del rango o del margen de maniobra del gobierno en cuestión.

El segundo filtro es el de factibilidad socioeconómica y se refiere a la valoración tanto económica como social de los costos y los beneficios de la política pública. Este análisis permite priorizar y comparar los beneficios de diferentes alternativas de política pública y mostrar si los recursos planeados serán utilizados eficientemente.¹³²

En este sentido, existe una factibilidad socioeconómica alta, ya que es mayor el número de beneficios que se van a obtener, y el número de personas beneficiadas de manera directa e indirecta, que el costo económico que se requiere, el cual como

¹³⁰ Franco Corzo, Julio, *op. cit.*, p. 196.

¹³¹ *Ibidem*, p. 198.

¹³² *Ibidem*, p. 200.

se mencionó anteriormente es casi nulo ya que anualmente se destina un presupuesto para su operación a la Cocotra.

El tercer filtro de factibilidad es el legal. Este análisis es de suma importancia, ya que implica verificar que la solución propuesta contraviene a algún mandamiento establecido en la Constitución, la normatividad y los reglamentos específicos.

La factibilidad legal tiene por objeto decidir sobre la posibilidad y la conveniencia, desde el punto de vista jurídico, de realizar una política pública o determinar la mejor forma de llevarla a cabo. Para desarrollar un buen estudio de factibilidad legal se deben conocer el marco normativo que regirá la acción u operación de la política pública que directa o indirectamente impactará en el desarrollo de esta, así como los requerimientos previos a su instalación y puesta en marcha.¹³³

En este sentido, la propuesta de política pública no se contrapone con lo establecido en la Constitución, leyes o reglamentos establecidos, ya que al tratarse únicamente de la creación de un programa y no una ley no representa algún conflicto mayor, que pudiera demorar más tiempo del esperando o que presente grupos opositores dentro del plano legal o gubernamental, por ello se contempla una viabilidad alta, ya que el establecimiento de nuevos programas sociales se encuentra regulado dentro de las facultades del órgano gubernamental, siempre y cuando se estipule de manera adecuada su correcta creación y aplicación, conforme al marco legal vigente del estado de Michoacán.

El cuarto filtro de factibilidad sea el político. Este filtro nos permite conocer los intereses y el poder que tienen las personas, grupos u organizaciones que estarían tanto a favor como en contra de la propuesta de política pública.

Este análisis nos permite conocer qué tan adverso o favorable será el contexto político en el cual operará la política pública. Este filtro evalúa a los actores involucrados, que: pueden ser individuos, grupos u organizaciones, sus motivaciones, creencias y los recursos que tienen para oponerse o apoyar una

¹³³ Franco Corzo, Julio, *op. cit.*, p. 204.

propuesta de política pública. Entender estos elementos permitirá comprender las actitudes y opiniones que pudieran tener frente a la política pública.¹³⁴

Dentro del rubro de factibilidad política se observa una factibilidad media, esto debido a que, de acuerdo con la realidad que se vive en torno al servicio de transporte público en Michoacán, actualmente existe la presencia de sindicatos dentro de la institución encargada de otorgar las concesiones, los cuales pudieran presentar cierta resistencia al programa, debido a que por sus intereses personales, no será fácil que estos sindicatos accedan a implementar una política pública en la cual su principal finalidad es que exista transparencia, ya que al no ser el sindicato los que otorguen las concesiones, estos perderían fuerza mediática y política, además de que esto los obligaría a regular diversas deficiencias que mantienen en la prestación del servicio, como el requisito establecido en la ley, el cual hace referencia a que las unidades que presten el servicio deben de tener una antigüedad menor de 12 años, lo cual en la realidad no es así, ya que existen unidades de transporte con una antigüedad mayor y que no se encuentra en buen estado físico y mecánico, además de que este programa evitará que exista una monopolización de las concesiones y evitará que exista corrupción dentro de dicha institución.

La factibilidad ambiental permite evaluar el impacto que la política pública propuesta generará en el medio ambiente. Para este análisis de factibilidad es importante la asesoría de especialistas de carácter ambiental que pueden valorar, además del impacto, la sustentabilidad de la política pública. El estudio del impacto ambiental deberá valorar el grado de afectación que tendrá la propuesta y, en caso de afectarlo, plantear alternativas que subsanen en el corto y mediano plazo la degradación que podían generar.¹³⁵

En este sentido la viabilidad ambiental es alta, ya que no existirá ningún factor que dañe el medio ambiente en la implementación de dicha política, ya que no se implementará el uso de publicidad ni de elementos que puedan ser nocivos para el medio ambiente, al contrario se puede obtener un menor índice de contaminación

¹³⁴ Franco Corzo, Julio, *op. cit.*, p. 207.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 210.

al implementarse la política pública, ya que al hacer un procedimiento transparente se pondría fin a diversos vicios que se tiene en la implementación del servicio, como es unidades de servicio público obsoletas con una antigüedad de más de 10 años, a los cuales no se les obliga a una revisión mecánica y física.

Finalmente, el sexto y último filtro es la factibilidad administrativa. Muchas alternativas de política pública no pueden ser ejecutadas debido a que el área donde se planea implementar carece de la capacidad organizacional para llevarla a cabo. La factibilidad administrativa se refiere a la condición organizacional que hace posible la idea de política pública.¹³⁶

El análisis de factibilidad administrativa es la valoración de los recursos organizacionales y técnicos con los que se dispondrá para la implementación de una propuesta con base en la estructura organizacional bajo la que operará.¹³⁷

Respecto de la factibilidad administrativa, la Cocotra, cuentan con los recursos humanos y financieros necesarios para poder implementar la política pública, por lo cual no se requiere de ningún tipo de recurso humano adicional ni de infraestructura, ya que, al contar dicha institución con una oficina física y personal a su disposición, este puede ser utilizado para poder ejecutar la política.

En este sentido, se expone una breve tabla en la que se muestra de manera concreta, la factibilidad que presentan cada una de las áreas antes mencionadas:

¹³⁶ *Ibidem*, p. 211.

¹³⁷ *Idem*.

Tabla 6: Análisis de factibilidad de la política pública para implementar un mayor índice de transparencia en el otorgamiento de concesiones en Michoacán.

	<i>Presupuestal</i>	<i>Legal</i>	<i>Administrativa</i>	<i>Política</i>	<i>Ambiental</i>
Factibilidad del programa	Alta No se requiere de ningún presupuesto adicional para poder implementarlo ya que se cuenta con el personal y la infraestructura de Cocotra	Alta No se contraponen con lo establecido en la Constitución, leyes o reglamentos establecidos, ya que al tratarse únicamente de la creación de un programa y no una ley no representa algún conflicto mayor	Alta Se cuenta con los recursos humanos y de infraestructura.	Media Puede presentar resistencia por parte de grupos opositores y sindicatos de transportistas	Alta No existirá ningún factor que dañe el medio ambiente en la implementación de dicha política.

Fuente: Elaboración propia con base en: Franco Corzo, Julio, *Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, México, Editorial IEXE, 2016, pp. 193-214.

4.6 Política pública para el otorgamiento de concesiones en Michoacán

Una vez que se integra una matriz de alternativas de políticas pública, estamos en la posibilidad de realizar una recomendación clara, concisa e inteligente de política pública. Uno de los instrumentos más utilizados por los profesionales de las políticas públicas se llama *memorándum de política pública* o *policy memo*.

Un *policy memo* es un documento de análisis y recomendaciones que pretende influir en la toma de decisiones de política pública. Es un informe de hechos con una valoración y una interpretación del analista de política pública.¹³⁸

¹³⁸ Franco Corzo, Julio, *op. cit.*, p. 215.

El propósito de un *policy memo* es proveer de información de política pública relevante para la toma de decisiones. En general, entre más alta es la jerarquía de un decisor, menor es su conocimiento sobre cualquier tema y menor su habilidad para enfocarse en uno solo. Por eso, un *policy memo* efectivo debe:

- 1) Explicar por qué el problema es importante y por qué se necesita tomar una decisión
- 2) Suministrar los hechos esenciales y la información de apoyo con sólida evidencia técnica y empírica, no anecdótica
- 3) Describir y recomendar un curso de acción claro.¹³⁹

Para mejorar el procedimiento de otorgamiento de concesiones en Michoacán se debe de transparentar este, por lo cual la política pública va enfocada en ese sentido, es decir se pretende que se lleve a cabo un proceso transparente en cual se sigan con las reglas establecidas por el organismo encargado de otorgarlas, y con lo cual sean los nuevos concesionarios aquellos que realmente cumplan con los requisitos establecidos en la convocatoria.

Por lo cual tomaremos como ejemplo de buenas prácticas un procedimiento que tienen en Jalisco ya que derivado del análisis comparativo realizado se determinó que es uno de los Estados con mayor transparencia en su otorgamiento de concesiones.

En este contexto la política pública propuesta se integra de tres etapas, mismas que se detallan a continuación:

La primera es la emisión de la convocatoria por parte de la Cocotra para dar a conocer los requisitos y las bases del proceso de selección a todas aquellas personas que están interesadas en participar, la cual debe de ser clara y concisa, además de que se debe de establecer un periodo de tiempo, en el cual las personas interesadas puedan reunir los requisitos necesarios, además que dicha emisión debe ser publicitada por la institución, es decir se debe de realizar una campaña

¹³⁹ *Ibidem*, p. 220.

virtual y además publicarlo en el diario oficial del Estado o en el periódico de mayor circulación en el Estado, para que las personas se puedan enterar de que el proceso de otorgamiento de concesiones ha comenzado, ya que actualmente no se hace de conocimiento público que se están ofertando concesiones.

En dicha etapa se debe de tomar como ejemplo de buenas prácticas, la figura de juntas de aclaraciones creada en Jalisco, la cual consistirá en que una vez que es emitida la convocatoria, se deberá de establecer en esta una fecha para que se lleve a cabo la junta de aclaraciones, las cuales son reuniones en las que las personas interesadas en participar en la convocatoria pueden asistir para que se les resuelvan en forma clara y precisa las dudas y planteamientos de los concursantes relacionados con los aspectos contenidos en la convocatoria; dicho acto será presidido por un servidor público designado por la Cocotra, quién podrá ser asistido por un representante del área técnica relativa.

La segunda etapa es la de selección, en la cual se creará un comité ciudadano, integrado por algunos de los aspirantes a las concesiones, los cuales serán designados por el comité de participación ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción, esto con la finalidad de que sean otorgados bajo los principios de transparencia, imparcialidad y legalidad, dicho comité tendrá la finalidad de vigilar el proceso de selección que hará la autoridad, y tendrá la facultad de que en caso de que sea violado alguno de los principios anteriores informarlo a la autoridad competente para que se pueda volver a realizar el proceso de selección. Una vez que hayan sido seleccionados los concesionarios se deberán de publicar las listas en el periódico oficial y en el de mayor circulación en el Estado.

La tercera etapa es la de seguimiento, la cual consiste en que habrá un registro estatal en el cual se establecerá el nombre de los concesionarios y su información básica, además dicha autoridad tendrá la obligación de revisar cada año que los concesionarios cumplan con los requisitos que se establecieron en las bases para poder conservar su concesión, ya que de no ser así se les dará aviso para que un periodo no mayor a 30 días cumplan con las observaciones y deficiencias, en caso

de volver a incumplir se les retirará su concesión y se hará de conocimiento público que saldrá una nueva convocatoria para las personas que estén interesadas.

Asimismo, para poder llevar a cabo el proceso con una mayor transparencia, además de un comité ciudadano organizado por concesionarios y personas interesadas en adquirir una concesión, se solicitará la intervención del Sistema Estatal Anticorrupción, esto con la finalidad de que se acabe con las malas prácticas y actos de corrupción que se realizan al interior de la Cocotra.

El Sistema Estatal Anticorrupción, está integrado por un Comité de Participación Ciudadana, el cual es integrado por 5 ciudadanos, de los cuales 1 es el presidente, por lo que se podría tener una vinculación de dicho comité con la Cocotra para que este participe en el proceso de otorgamiento de concesiones y de esta manera el procedimiento se pueda realizar de una manera más transparente y sin actos de corrupción.

De igual forma, con la finalidad de evitar actos de corrupción y mejorar el servicio de transporte público en beneficio de la ciudadanía, para que esta tenga acceso a un servicio de calidad y con mayor seguridad, la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente deberá de coordinarse con la Cocotra para participar en el proceso de otorgamiento de concesiones, así como en darle seguimiento a las que fueron ya otorgadas.

La Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, deberá de realizar el llamado pase de revista, el cual consistirá en que las personas interesadas en adquirir una concesión deberán de demostrar que las unidades se encuentran en un buen estado físico y mecánico, lo cual después de que se les otorgue la concesión, se deberá de continuar con esta revisión de manera anual, con la finalidad de garantizar el buen funcionamiento de las unidades, para garantizar la seguridad de los ciudadanos, así como evitar daños ambientales, ya que deberá de ser requisito como lo es en otros Estados que las unidades no sean de una antigüedad de más de diez años.

Al estar trabajando en conjunto la Cocotra, la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente y el Sistema Estatal Anticorrupción, se garantizará un procedimiento de otorgamiento de concesiones, el cual se rija bajo los principios de imparcialidad, legalidad y sobre todo transparencia.

Para lograr que la política pública sea implementada con éxito se deberá de incorporar como en la Ciudad de México un programa general de capacitación a los concesionarios, los cuales deberán de capacitar anualmente a sus trabajadores, esto con la finalidad de que aquellas personas encargadas de manejar las unidades tengan una mayor capacitación vial y de trato al usuario.

Otro de los aspectos más importantes que es planteado por el estado de Jalisco y el cual deberá de implementarse en Michoacán, es que, para la evaluación de las solicitudes y propuestas, la Secretaría utilizará criterios para la asignación de puntos y porcentajes que haya indicado en las convocatorias, los cuales irán sumando para determinar quién de los participantes reúne todos o la gran mayoría de ellos.

En los concursos en cuyas evaluaciones no se hayan asignado puntos y porcentajes, las concesiones se van a otorgar a quienes resulten solventes por satisfacer los requisitos establecidos en la convocatoria, o a quienes hayan ofertado las inversiones más elevadas.

En los casos en que exista empate en los concursos, se llevará a cabo un desempate a través de sorteos los cuales son realizados en presencia de los concursantes empatados. El sorteo consistirá en el depósito en urna transparente de boletas con el nombre de cada concursante empatado, para proceder a extraer la boleta cuyo nombre anotado será el del ganador del concurso.

Por lo que, al realizar el estudio comparado con los Estados de Jalisco, Ciudad de México y Estado de México, se puede determinar que existe una gran similitud en el procedimiento que se lleva a cabo en cada uno de estos, la única diferencia que existe entre ellos es que estos Estados no permite la intervención del sindicato en el otorgamiento de concesiones, sino que es el órgano competente el que se encarga de realizarlo.

CONCLUSIONES

- La finalidad de la administración pública del Estado es la prestación de los servicios públicos, los cuales tienen el objetivo de satisfacer las necesidades de una población, para lo cual será el Derecho administrativo el encargado de regular dicha prestación.
- La mayoría de los servicios públicos son prestados por el Estado a través de las diferentes dependencias que forman parte del aparato gubernamental, sin embargo, existe la figura de la concesión en la cual el Estado el otorga la facultad a un tercero para que este pueda prestar el servicio, obteniendo este tercero una ganancia económica.
- Debido a la problemática actual que tienen las concesiones, el procedimiento para que estas sean otorgadas deberían de evolucionar junto con las necesidades reales que tiene la ciudadanía, como lo hacen los servicios públicos, ya que en otros Estados el procedimiento evoluciona con las necesidades de la ciudadanía.
- La concesión es el modo más eficaz, dentro de la concepción de Estado moderno de entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de recursos, que la administración pública no está en condiciones de desarrollar ya sea por incosteabilidad económica, por impedimentos organizacionales propios o por inconveniencia política.
- La concesión es una figura generadora de empleos, la cual por ende estimula el fomento de la riqueza, al mismo tiempo refleja una actitud económicamente sana, ya que el Estado podrá dirigir sus recursos económicos hacia proyectos o planes prioritarios y dejar a los particulares que cubran con su propio esfuerzo áreas de servicios o de explotación de recursos.
- Aunque las leyes no lo establecen, en la práctica administrativa, esta figura es un verdadero contrato, ya que cuando su otorgamiento se pública en el Diario Oficial, su contenido es un clausulado que recoge las obligaciones y derechos de ambas partes, concedente y concesionario, por su evidente naturaleza contractual se habla de un contrato- concesión, es decir, una

concesión es un acto administrativo discrecional en el que el Estado emite un título o celebra un contrato intransmisible, rescindible y revocable.

- El otorgamiento de la concesión consiste en un acto discrecional a cargo del órgano de la administración facultado por ley para ello, es decir, su otorgamiento no interviene la voluntad de los particulares, pues estos únicamente se concretan a reunir los requisitos para su obtención, sin que sea obligatorio para el ente público otorgarla una vez satisfechos aquellos. En ese sentido, la concesión como tal, es un acto administrativo a través del tiempo y el espacio, pues la misma se otorga por un determinado tiempo dentro del cual se engendran derechos y obligaciones para su titular, es decir el concesionario.
- En el sexenio del gobernado Cuauhtémoc Cárdenas quito las concesiones de transporte público en la modalidad de los camiones, y durante ese periodo quien asumió el servicio del transporte público fue el Estado, el poder ejecutivo, lo cual resultó más caro y más problemático, por lo cual cuando terminó su periodo y al llegar al poder Martínez Villicaña, se volvieron a otorgar concesiones, ya que esto traía como consecuencia un gasto para el Estado, manifestaciones por parte de los sindicatos y diversos conflictos, por lo cual se puede llegar a la conclusión de que cuando el Estado es un mal administrador se generan más problemas.
- Si existe transparencia dentro del procedimiento de otorgamiento de concesiones, tanto la ciudadanía en general, como aquellos que aspiran a ser concesionarios, tienen una mayor credibilidad en las instituciones públicas, lo cual genera que exista una mayor participación ciudadana, además de que, si existe participación por parte de la sociedad y las instituciones públicas, es mayor la posibilidad de que una política pública funcione correctamente.
- La falta de transparencia en el proceso de otorgamiento de concesiones debería de involucrar a diversas instituciones para poder lograrlo como al Sistema Estatal Anticorrupción, mediante el cual las personas interesadas en una concesión deberán de presentar denuncias y participar de manera

directa en el trámite para su otorgamiento, con la finalidad de que se realice de la mayor transparencia posible.

- La intervención de diversos organismos públicos generaría mayor transparencia al proceso, así como la participación ciudadana, asimismo la creación de una política pública de calidad que involucre tanto instituciones como a los ciudadanos, con lo cual se pueda respetar los principios de transparencia, eficacia, eficiencia, legalidad e imparcialidad.
- En Michoacán no rige el principio de transparencia, en el otorgamiento de concesiones, porque si fuera transparente el procedimiento, las personas podrían tener acceso al proceso para adquirir una concesión; tampoco se rige el principio de legalidad ya que existe mucho transporte público que trabaja sin una concesión o que está en trámite; tampoco se cumple con la imparcialidad, ya que solo son otorgados a ciertas personas, las cuales no siguen con el procedimiento establecido por la normatividad, sino que se les dan por pertenecer a una organización o sindicato o por ser personas morales con un gran número de concesiones.
- Además de existir una falta de cumplimiento de la normatividad, existen otros factores que afectan a las concesiones, como aquellos que prestan el servicio sin tener una concesión, es decir los llamados transporte pirata; asimismo otro factor que merma las concesiones son los diversos sindicatos que existen, los cuales han monopolizado el servicio, ya que ellos son los que otorgan las concesiones en su mayoría a las personas morales.
- Dentro del estudio comparado que se realizó, se puede determinar que es el Estado de Jalisco el que presenta una mayor transparencia y eficacia en su procedimiento para otorgar concesiones, ya que además de emitir una convocatoria con los requisitos necesarios, emite una fecha para la junta de aclaraciones, la cual son reuniones en las que las personas interesadas en participar en la convocatoria pueden asistir para que se les resuelvan en forma clara y precisa las dudas y planteamientos de los concursantes relacionados con los aspectos contenidos en la convocatoria.

- Al realizar el estudio comparado entre la Ciudad de México y Michoacán se puede determinar que el primero tiene un mayor grado de transparencia, ya que en otorgamiento de concesiones es la Secretaría de Movilidad la encargada de realizar dicho procedimiento, en el cual no influye ningún sindicato, además de que dentro de sus requisitos tienen establecido que los aspirantes a una concesión tendrán que realizar anualmente un curso de educación vial, el cual tiene como objetivo que se le de un mejor trato a los usuarios del transporte público.
- Así como en el caso del Estado de México, en la Ciudad de México, la Secretaría de Movilidad otorgará concesiones, bajo invitación restringida, cuando se trate de servicios complementarios a los ya existentes, servicios que los concesionarios hayan dejado de operar, por renuncia a los derechos derivados de la concesión, o por resolución de autoridad competente; en los demás casos se seguirá el procedimiento de licitación pública, como se mencionó con anterioridad en Michoacán no existe este tipo de otorgamiento en concesiones ya que todas son por medio de la emisión de una convocatoria en la cual participan los interesados que reúnan los requisitos establecidos.
- Cabe señalar que en Michoacán no se ha establecido una temporalidad para la duración de las concesiones, como es el caso del Estado de México el cual determinó que no se podrá exceder un plazo mayor de diez años para toda clase de concesiones de servicio de transporte, excepto el transporte masivo.
- Por lo cual se puede determinar que mediante la creación de una política pública se puede acceder un procedimiento de otorgamiento de concesiones en cual ser rija bajo los principios de transparencia, imparcialidad y legalidad.
- Dicha política pública esta encaminada a lograr la participación tanto de la sociedad en general como de diversos órganos de la administración pública, lo cual provocaría que exista una mayor certeza y credibilidad en las instituciones públicas.
- Se pretende que sea el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción el que sea el encargado de vigilar que exista

transparencia, legalidad e imparcialidad dentro del procedimiento, el cual se apoyará de un comité de aspirantes a concesionarios y de la COCOTRA para poder lograr un procedimiento transparente.

- Si el procedimiento de otorgación de concesiones es transparente, no solo se tendría más credibilidad en las instituciones de gobierno por parte de la sociedad, sino que se terminaría con el monopolio de transporte que se tiene en Michoacán por parte de los sindicatos, además de que la misma sociedad se vería beneficiada ya que se le daría un servicio de calidad con unidades que se encuentren en buen estado físico y mecánico.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliográficas

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo: primero curso*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2004.

ARIAS TORRES, Daniela y HERRERA, Hugo Amador, *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del estado de Michoacán, México, 2003- 2010*, México, INAP, 2012.

CABRERO, Enrique, *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Porrúa-CIDE, 2007.

CARBONELL, Miguel, *Ley orgánica de la administración pública federal*, México, Porrúa, 2003.

CASSANUEVA REGUART, Sergio, *Derecho administrativo integral*, 3ª. ed., México, Porrúa, 2012.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Compendio de derecho administrativo primer curso*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2003.

FRAGA GABINO, *Derecho administrativo*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2006.

FRANCO CORZO, Julio, *Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, México, Editorial IEXE, 2016.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho procesal administrativo federal*, 4ª. ed., México, Porrúa, 2007.

GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, 3ª. ed., México, Porrúa, 2009.

- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, México, Porrúa, 2003.
- LASSWELL, Harold, citado por AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992.
- LARRUE, Corinne, citado por ARIAS TORRES, Daniela y HERRERA, Hugo Amador, *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del estado de Michoacán, México, 2003-2010*, México, INAP, 2012.
- LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho administrativo mexicano*, 4ª. ed., México, Porrúa, 2014.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho administrativo*, 6ª. ed., México, Oxford, 2000.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 2ª. ed., México, Fondo de cultura económica, 2007.
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1976.
- PARSONS, Wayne, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica de análisis de políticas públicas*, México, Miño y Dávila FLACSO, 2007.
- ROLDAN XOPA, José, *Derecho administrativo (teoría y práctica)*, 5ª ed., México, Oxford, 2008.
- Sánchez, Gómez, Narciso, "Primer Curso de Derecho Administrativo", editorial Porrúa, México, 1998.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia: primer curso*, México, Porrúa, 2006.
- VALLÉS, Josep, *Ciencia política: una introducción*, Barcelona, Ariel, 2002.
- VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, *Nuevo derecho administrativo*, 3ª. ed., México, Porrúa, 2004.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Michoacán.
- Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Michoacán
- Ley de Movilidad del Distrito Federal
- Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley Orgánica De La Administración Pública Del Estado De Michoacán De Ocampo
- Reglamento de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco
- Reglamento General de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco y el Reglamento para Regular el Servicio de Transporte Público Colectivo, Masivo, de Taxi y Radiotaxi en el Estado de Jalisco
- Reglamento Interior de la Comisión Coordinadora del Transporte Público de Michoacán.

Electrónicas

Congreso del Estado de Michoacán, Dictamen de oferta y demanda del servicio de transporte público en las modalidades contenidas en la Ley de Comunicaciones y Transportes del estado de Michoacán de Ocampo 2016, <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O12309po.pdf>.

Congreso del Estado de Michoacán, Dictamen de oferta y demanda del servicio de transporte público en las modalidades contenidas en la Ley de Comunicaciones y Transportes del estado de Michoacán de Ocampo 2018, <http://congresomich.gob.mx/file/1a-5118-2.pdf>.

Comisión Coordinadora del Transporte Público Michoacán, Manual de Procedimientos de la Comisión Coordinadora Del Transporte Público De Michoacán 2009, <http://publicadorlaip.michoacan.gob.mx/75/MP%20COCOTRA%20REGISTRADO%202008-2012.pdf>.

Comisión Coordinadora del Transporte Público Michoacán 2014, <http://publicadorlaip.michoacan.gob.mx/75/2.%20Resena%20Historica.pdf>.

ANEXOS

Anexo 1: Solicitud de información a Cocotra a través de la Plataforma Nacional de Transparencia

Bienvenido Alejandra Ramirez Moreno

PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

Buscar en Toda la plataforma

AVISO A LOS USUARIOS
 Privado de trabajos de mantenimiento del sistema de solicitudes del estado de Veracruz, este se encontrará fuera de línea del jueves 10 al martes 15 de febrero de 2020, por lo que temporalmente no será posible realizar solicitudes así como revisar su seguimiento.

DETALLE DE LA SOLICITUD RESPUESTAS

Respuesta	Fecha	Estatus
Recibe Información vía Plataforma	04/11/2020	EN PROCESO

Recibe Información vía Plataforma	04/11/2020	EN PROCESO
Folio de la solicitud:	00857920	
Dependencia de solicitud:	Comisión Coordinadora del Transporte Público de Michoacán	
Descripción respuesta:	<p>Saber ¿cuál es el procedimiento para obtener una concesión de servicio de transporte público, así como los requisitos que se de cumplir? De acuerdo al procedimiento publicado en el Reglamento de la Ley de Comunicaciones y Transportes del Estado de Michoacán Artículo 12.- Una vez publicada la declaratoria de necesidad pública del servicio, la COCOTRA, tendrá un término de quince días hábiles para la expedición de la convocatoria; las solicitudes de concesión para la prestación de un servicio público que hayan sido materia de dicha declaratoria se hará en forma personal y directa, y en el caso de personas morales deberán acompañar la documentación que acredite su naturaleza jurídica; las solicitudes se presentarán por escrito ante la COCOTRA, en original y copia con sus anexos. (REFORMADO, P.O. 6 DE JULIO DE 2007) Artículo 13.- En igualdad de circunstancias, se dará preferencia a las personas que acrediten tener cinco años o más prestando el servicio solicitado como conductores, que cuenten con licencia de chofer del servicio público durante ese tiempo y que no existan en su expediente sanciones o amonestaciones, realizadas por la COCOTRA o la Secretaría de Seguridad Pública, durante el año anterior a la fecha de la solicitud, además de no haber sido sorprendidos prestando el servicio sin autorización de la COCOTRA. Artículo 14.- Los estudios a que se refiere el artículo 11 del presente Reglamento, deberán contener: I. Ruta o lugar de operación; II. II. Unidades de servicio, según la modalidad, con especificación del número, clase, tipo, capacidad, peso o tara y demás características que se juzgen necesarias respecto de los vehículos que se destinarán al servicio; III. III. Fondo de reserva que haya de constituir el concesionario y permisionario, con el objeto de asegurar la renovación oportuna del parque vehicular, así como, para hacer frente a las contingencias y eventualidades inherentes al servicio, en los casos que corresponda; y, IV. IV. Aforos de origen y destino. Artículo 15.- Las personas físicas interesadas en obtener concesiones o permisos para la prestación del servicio público de transporte en sus diferentes modalidades, deberán acompañar a su solicitud en original y copia para su debido cotejo ante la COCOTRA, los documentos que correspondan y cumplir los requisitos siguientes: a) Copia certificada del acta de nacimiento; b) Presentar licencia de chofer del servicio público vigente, y en el caso de ser mayor de 60 años credencial de elector c) Carta de no antecedentes penales expedida por la Procuraduría General de Justicia del Estado, de residencia y buena conducta por los ayuntamientos del lugar donde sea solicitada la concesión; d) Presentar factura del o los vehículos que se destinarán a la prestación del servicio, los que deberán tener una antigüedad máxima de doce años, y pago de tenencia al corriente, en caso de permiso provisional temporal el vehículo a registrar deberá portar placas del servicio particular a nombre del interesado; e) Presentar proyecto que ponga de manifiesto la forma en que el solicitante llevará a cabo la</p>	

del servicio particular a nombre del interesado; e) Presentar proyecto que ponga de manifiesto la forma en que el solicitante llevará a cabo la prestación del servicio público; y, f) Certificado de no concesión, expedido por la Dirección de Transportes. Artículo 16.- Las personas morales interesadas en obtener concesiones o permisos del servicio público de transporte en sus diferentes modalidades, deberán acompañar a su solicitud ante la COCOTRA, en original y copia para su debido cotejo los documentos que correspondan y cumplir los requisitos siguientes: a) Copia certificada de la escritura constitutiva de la sociedad, así como copia del Acuerdo de Registro ante la autoridad competente. Cuando la sociedad ya sea concesionaria, se citará su número de escritura constitutiva y se acompañará con copia certificada del registro anterior; b) Acreditar la personalidad jurídica del representante legal; c) Presentar, facturas o carta facturas del o (sic) los vehículos que se destinarán a la prestación del servicio. En caso de permiso provisional el vehículo a registrar deberá portar placas del servicio particular a nombre del interesado; y, d) Presentar proyecto que ponga de manifiesto la forma en que se llevará a cabo la prestación del servicio público. Cuando se trate de establecer nuevos sistemas o rutas se agregarán los planos y documentos donde se especifiquen dichos sistemas, itinerarios a seguir y el equipo que se pretende utilizar. La COCOTRA promoverá la constitución de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la prestación del servicio público de transporte, las que deberán contar con un mínimo de diez socios, caso en el que se les podrá otorgar un máximo de veinticinco concesiones. Artículo 17.- Dentro de los quince días hábiles siguientes, a la fecha de presentación, la COCOTRA, procederá al examen de la solicitud y a la revisión de 28/01/2019 05:02 p.m. 11 sus anexos. Si encuentra alguna irregularidad, lo ha Saber ¿cuál es el procedimiento para obtener una concesión de servicio de transporte público, así como los requisitos que se de cumplir?. ¿Cuándo fue la última vez que se emitió la convocatoria para tramitar una concesión?2011 ¿Cuántas son las concesiones con las que actualmente se cuentan en Michoacán? 38, 495

Archivo Adjunto : N/A
 Estatus: EN PROCESO

	Registro de la solicitud	11/08/2020	FINALIZADA	
---	---------------------------------	-------------------	-------------------	---

Folio de la solicitud: 00857920

Dependencia de solicitud: Comisión Coordinadora del Transporte Público de Michoacán

Fuente: Cocotra, Michoacán, 2020,
<http://plataformadetransoarencia.org.mx/web/request/2020cocotra>.

Anexo 2: Artículo de revista “Transportando a Michoacán”

CRT LLAMA A COCOTRA A QUE NO SATURE RUTAS: PASALAGUA

Que no sea una estrategia, retirar unidades chatarra.

Morelia, Mich., julio 6 de 2017.- Luego de la Comisión Coordinadora de Transporte en Michoacán (COCOTRA), hizo público el compromiso de retirar de circulación las unidades de servicio público que no cumplen con la normativa, José Trinidad Martínez Pasalagua, llamó a la autoridad correspondiente a que esta medida no se trate de una estrategia para saturar las rutas establecidas con mas unidades de las que tienen asignadas.

El dirigente estatal de la Comisión Reguladora de Transporte (CRT) consideró al respecto que ojala la autoridad del transporte en Michoacán para llevar a cabo esta medida, cuente ya, con los estudios socio económicos y de campo, y tenga presente el número de camiones que se necesitan para cada ruta (de 36 a 40) de manera que al regularizar este servicio, no vaya a saturarlas con un número mayor de unidades.

Sobre el caso, Martínez Pasalagua hizo un poco de historia al recordar que ante la desaparición del Transporte Público de Michoacán (TPM) quedaron aproximadamente 398 camiones. Tiempo después en el año entre 1999 y 2000, el gobierno implementó un programa de regularización y fue entonces cuando la gran mayoría de unidades pertenecientes a la CRT, le dieron legalidad al servicio que prestaban (concesionamiento, pago de impuestos y seguros de viajero).

El resto recordó (alrededor del 60 por ciento), determinaron no acceder al programa porque aseguraban que, “al llegar en breve Lázaro Cárdenas Batel al gobierno de Michoacán, los iba a concesionar de manera gratuita” y así fue y más tarde, se adquirieron unidades que en la ciudad de México estaban desechando al renovar su parque vehicular y esa chatarra llegó a Morelia y fueron vendidas esas unidades y espacios que no existían saturando el servicio urbano y en consecuencia, se perdió la rentabilidad.

Así, los camiones de referencia siguieron ofreciendo un servicio en la impunidad sin concesiones y además la mala calidad del servicio y riesgos, cada vez se fueron haciendo más preocupantes pero así continuaron en esa línea de impunidad durante las administraciones gubernamentales ganadas por el PRD y encabezadas por Cárdenas Batel y después el Mtro. Leonel Godoy Rangel.

Más tarde por el priísta Fausto Vallejo Figueroa y a quien

le pusieron a modo el gobierno del estado, Salvador Jara Guerrero. “Este último, les prometió el cambio de modalidad lo cual generó conflictos graves en el transporte, situación, que no se dio por nuestra oposición a generar otro servicio como el colectivo urbano, las combis ahora urbanos y toyotas, y hasta hoy que la COCOTRA pretende retirar de circulación a quien no esté cumpliendo con las normas legales.

Ojalá dijo el dirigente transportista, que la COCOTRA se acoja al marco de la ley, el orden y el respeto para regularizar pensando en primera instancia en ofrecer a los usuarios un servicio urbano de calidad y no sea solo una estrategia de regularización para satisfacer intereses de dirigentes que han vivido en la impunidad sobre ofertando el servicio con la saturación de más unidades y quejándose permanentemente de la poca rentabilidad que tienen.

Finalmente Martínez Pasalagua, reiteró el llamado a la COCOTRA para que su actuación toda, la enmarque en la legalidad y sumarse al primer objetivo de las organizaciones como la CRT de mantener y mejorar periódicamente, la calidad del servicio que se ofrece a los usuarios.



Fuente: Martínez Pasalagua, José Trinidad, “CTR llama a COCOTRA a que no sature las rutas”, *Transportando a Michoacán*, Michoacán, 2015. Núm 89, p. 17, Revista Transportando a Michoacán Edición 89 - Comisión Reguladora del Transporte de Michoacán (transportandoamichoacan.org).

Anexo 3: artículo de revista “Transportando a Michoacán.”

NO HAY CONCESIONES, PERO AHORA SON DE OTROS MUNICIPIOS

De acuerdo con Daniel Rangel, líder de la Ruta Roja de camiones, desde enero del presente año la organización de Fernando Orozco comenzó a introducir unidades concesionadas pero de otros municipios y no de la capital.

Dice que estiman ya son más de 60 unidades ilegales, generando la sobresaturación de la ruta que va a lo largo de todo el Libramiento de Morelia.

“Son de Acuitzio, Puruándiro, Churitzio, Cuitzeo y otros muchos municipios; fueron traídos a Morelia y nos están perjudicando, la autoridad lo sabe y no hace algo para frenar la voracidad de la Ruta Gris.”

Por tal motivo, hace varios días, la mitad de los trabajadores y concesionarios acudieron a Casa de Gobierno para manifestarse y exigir al Gobierno del Estado para que saque

de circulación las unidades de la Ruta Gris que no son de Morelia.

INICIAN PLAN DE ACCIÓN

Daniel Rangel aseveró que ante la pasividad de las autoridades y en especial de la COCOTRA, iniciaron un plan de acción para que se aplique la ley.

Un primer paso fue manifestarse frente a la Casa de Gobierno en Morelia, justo donde pasan las dos rutas en conflicto.

Funcionarios del Gobierno del Estado canalizaron a los inconformes con el titular de la COCOTRA, Marco Antonio Lagunas y éste a su vez los mandó con Alejandro Hernández Álvarez, director de Operaciones de la dependencia.

Sin embargo, hasta el momento todo sigue igual y los dirigentes advirtieron que ya están cansados de tanta impunidad.



Fuente: Martínez Pasalagua, José Trinidad, “No hay concesiones, pero ahora son de otros municipios”, *Transportando a Michoacán*, Michoacán, 2015. Núm 45, p. 33, Revista Transportando a Michoacán Edición 45 - Comisión Reguladora del Transporte de Michoacán (transportandoamichoacan.org).